

Rapport N° 36270 – DZ

République Algérienne Démocratique et Populaire

A la recherche d'un investissement public de qualité

Une Revue des dépenses publiques

(En deux volumes) Volume I : Texte Principal

Le 15 août 2007

Groupe pour le Développement socioéconomique
Région Moyen Orient et Afrique du Nord



Document de la Banque mondiale

EQUIVALENCE EN DEVISE

Unité de devise locale = Dinar Algérien (DA)

Taux de Change (72.6 DA par Dollar US)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
9.0	18.5	21.8	23.3	35.1	47.7	54.7	57.7	58.7	66.6	75.3	77.2	79.7	77.4	72.1	72.6

ANNEE BUDGETAIRE

1er Janvier – 31 Décembre

POIDS ET MESURE

Système métrique

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AAP	Assessment and Action Plan	CP	Crédits de paiement
ABH	Agence de Bassin Hydrographique (watershed agencies)	CSR	Comprehensive spending review
ADE	Algérienne des Eaux/National Water Company	DA (DZD)	Algerian dinars
AFD	Agence Française de Développement French Development Agency	DAEP	Direction de l'Alimentation en Eau Potable (Water Supply Department)
AGA	Algérienne de Gestion des Autoroutes	DAPE	Direction de l'Assainissement et de la Protection de l'Environnement (Sanitation and Environmental Protection Department)
AGID	Agence pour l'Irrigation et le Drainage Irrigation and Drainage Agency	DEAH	Direction des études et des aménagements hydrauliques
ALOS	Average length of stay	DGB	Direction Générale du Budget
ANA	Agence Nationale des Autoroutes	DGDE	Direction Générale du Domaine de l'Etat
ANBT	Agence Nationale des Barrages et des Grands Transferts (National Agency for Dams and Large Transfers)	DHA	Direction de l'Hydraulique Agricole (Irrigation Department)
ANESRIF	Agence Nationale d'Etudes et de Suivi de la Réalisation des Investissements Ferroviaires	DHW	Direction Hydraulique de Wilaya (Regional Water Administration)
ANRH	Agence Nationale des Ressources Hydrauliques (National Agency for Water Resources)	DMRE	Direction de la Mobilisation des Ressources en Eau (Department of Water Resources Mobilization)
AP	Autorisation de programme (Program authorization)	DPAE	Direction de la Planification et des Etudes Economiques (Department of Planning and Economic Analysis)
ARD	Agriculture and Rural Development	DRG	Diagnosis-related group
BCG	Bacille Calmette Guérin	DSP	Direction de la Santé et de la Population (Health and Population Department)
BCM	Billions of cubic meters	DTP	Direction des Travaux Publics de Wilaya
BEF	Brevet de l'Enseignement Fondamental (Lower secondary school graduation certificate)	EGSA	Etablissement de Gestion des Services Aéroportuaires
BOO	Build-Own-Operate	EHS	Etablissement hospitalier spécialisé (specialized hospital)
BOT	Build-Operate-Transfer	EMA	Entreprise du Métro d'Alger
BSM	Budget System Modernization	ENNA	Etablissement National de la Navigation Aérienne
CASNOS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Non-salariés (National Social Security Fund for Non-Wage Earners)	EPA	Etablissement public administratif (public administration agency)
CERPEQ	Centre d'études et de Recherche sur les Professions et les Qualifications	EPE	Entreprise publique économique
CHU	Centre hospitalo-universitaire (university hospital)	EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial (state-owned agency with commercial status)
CNAS	Caisse Nationale des Assurances Sociales des Travailleurs Salariés (National Social Insurance Fund for Salaried Employees)	ETU	Entreprise des Transports Urbains (Oran, Constantine, Annaba)
CNED	Caisse Nationale d'Equipeement pour le Développement	ETUSA	Entreprise des Transports Urbains et Suburbains d'Alger
CPI	Consumer price index	EU	European Union
		FAO	UN Food and Agricultural Organization
		FCCL	Local Government Common Fund

FRR	Fonds de Régulation des Recettes	PDSRE	Perspective Décennale pour les Ressources
FNGIR	(Hydrocarbon Stabilization Fund)		en Eau
	Fonds National de Gestion Intégrée de la	PER	Public Expenditure Review
	Ressource	PISA	Programme for International Student
GDP	Gross domestic product		Achievement
GER	Gross enrollment rates	O&M	Operation and maintenance
GNFS	Goods and non-factor services	ONA	Office National de l'Assainissement
GOA	Government of Algeria		(National Agency for Sanitation)
GPI	Grands Périmètres irrigués (Large	ONID	Office National de l'Irrigation et du
GTZ	irrigation schèmes)		Drainage
	German Agency for Technical Cooperation		(Small and medium irrigation schemes)
HIPC	Heavily Indebted Poor Country	ONM	Office National de la Météorologie
ICAO	International Civil Aviation Organization	ONOU	Office National des Œuvres Universitaires
ICOR	Incremental Capital/Output ratio	ONS	Office National des Statistiques de
ICT	Information Communication Technologies	OPEC	l'Algérie
IMF (FMI)	International Monetary Fund		Organization of the Petroleum Exporting
IMR	Infant mortality rate		countries
INSP	Institut National de Santé Publique	PMH	Petite et Moyenne Hydraulique
	(National Public Health Institute)	PNE	Plan National de l'Eau (water master plan)
IWRM	Integrated Water Resources Management	PPP	Public-Private Partnership
LFC	Loi de Finance Complémentaire	PSP	Private Sector Participation
LMD	License-Maitrise-Doctorat	PSRE	Programme de Soutien à la Relance
	(Undergraduate-Masters-Doctorate)		Economique (2001-2004)
LPA	Lease Project Approval	RH	Région Hydraulique
LSI	Large-Scale Irrigation	ROSC	Report on the Observance of Standards and
MAO	Mostaganem-Arzew-Oran		Codes
MATE	Ministry of Environment and Urban	SANRAL	South African National Road Agency
	Management/Ministère de l'aménagement	SEF	Sector Expenditure Framework
	du territoire et de l'Environnement	SITC	Standard International Trade Classification
MCM	Millions of cubic meters	SNMG	Salaire national minimum garanti
MDG (ODM)	Millennium Development Goal		(National guaranteed minimum wage)
MDT	Ministère des Transports	SNTF	Société Nationale des Transports
MEFP	Ministère de la Formation et de		Ferroviaires
	l'Enseignement Professionnelle	SOE	State-owned enterprise
	(Ministry of Vocational and Technical	SONATRACH	Entreprise Nationale de Recherche
	Training)		d'Exploration et de Commercialisation des
MEN	Ministère de l'Education Nationale		Hydrocarbures
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieure et	SSA	Sub-Saharan Africa
	de la Recherche Scientifique	STA	Special Treasury accounts (Comptes
MLA	Monitoring of learning achievement		d'Affectation Spéciale)
MMR	Maternal mortality ratio	TEU	Twenty-foot equivalent unit
MoF	Ministry of Finance	TIMSS	Third International Mathematics and
MOHPHR	Ministry of Health, Population, and		Science Survey
	Hospital Reform	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and
MOL	Ministry of Labor		Cultural Organization
MOT	Ministry of Transport	UNFPA	The United Nations Food program Agency
MPW	Ministry of Public Works	UNICEF	The United Nations Children's Fund
MRE	Ministère des Ressources en Eau	USTHB	Université des Sciences et de la
	(Ministry of Water Resources)		Technologie Houari Boumediene
MSB	Projet de Modernisation des Systèmes	VET	Vocational education and training
	Budgétaires	WDI	World Development Indicators
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	WEO	World Economic Outlook
MTP	Ministère des Travaux Publics	WHO	World Health Organization
N.E.C	National Executive Committee	WITS	World Integrated Trade Solution
NHGDPI	Nonhydrocarbon GDP	WRM	Water resources management
NHA	National health accounts	WRR	Water requirement ratio
OECD	Organization for Economic Co-operation	WSS	Water supply and sanitation
	and Development	WTO	World Trade Organization
OPI	Office des Périmètres Irrigués	WUA	Water user association
PCD	Programme Communal de Développement	WWTP	Waste water treatment plant
	(local development program)		
	Programme Complémentaire de Soutien à		
PCSC	la Croissance (2005-2009)		

Vice Président :	Daniela Gressani
Country Director:	Theodore O. Ahlers
Sector Director:	Mustapha K. Nabli
Sector Manager:	Miria Pigato
Lead Economist and Task Team Leader:	José R. López-Cálix

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE D'ALGERIE

REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES

TABLE DES MATIERES

<i>1. RESUME ANALYTIQUE</i>	<i>iv</i>
<i>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<i>A. Aperçu général du PCSC.....</i>	<i>1</i>
<i>Le contexte socioéconomique avant le PCSC</i>	<i>3</i>
<i>B. Leçons tirées du PSRE—Le prédécesseur du PCSC</i>	<i>4</i>
Contenu stratégique sectoriel limité.....	5
Faible qualité de la conception et exécution peu satisfaisante des projets.....	6
Faible analyse des coûts	7
<i>C. Simulation des scénarios d'exécution du PCSC.....</i>	<i>8</i>
<i>CHAPITRE 2 : TENDANCES ET DEFIS BUDGÉTAIRES GLOBAUX</i>	<i>11</i>
<i>A. Contexte macroéconomique</i>	<i>11</i>
<i>B. L'inconstance des variables budgétaires.....</i>	<i>16</i>
<i>C. Tendances budgétaires</i>	<i>18</i>
Recettes budgétaires	19
Dépenses publiques.....	19
<i>D. Gestion des ressources hydrocarbures</i>	<i>21</i>
<i>E. Pérennité budgétaire dans le cadre du PCSC</i>	<i>22</i>
<i>CHAPITRE 3 : RELEVÉ LES STANDARDS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC</i>	<i>24</i>
<i>A. L'investissement public pendant la dernière décennie</i>	<i>24</i>
Le lien avec l'activité et la croissance économiques	25
Quelques estimations du rendement global des investissements.....	27
La composition sectorielle des dépenses d'investissement	30
Exécution des investissements.....	30
Problèmes liés à l'exécution des différents projets	33
<i>B. Une solution pour l'avenir : améliorer le cadre institutionnel et de procédures</i>	<i>35</i>
Formuler des stratégies globales et sectorielles	37
Renforcer la préparation des projets	38
Le rôle particulier de la CNED.....	43
Évoluer vers la programmation des investissements	45
<i>CHAPITRE 4 : LA MODERNISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE</i>	<i>51</i>
<i>A. Aperçu général de la gestion budgétaire.....</i>	<i>51</i>
<i>B. Le processus budgétaire et sa performance récente.....</i>	<i>53</i>
<i>C. Examen de la gestion budgétaire dans l'Administration centrale</i>	<i>58</i>
Formulation du budget	59
Exécution et suivi du budget	63
<i>D. La gestion budgétaire par les wilayas et les administrations communales</i>	<i>66</i>

E. Recommandations.....	67
CHAPITRE 5 : REMEDIER AUX INSUFFISANCES DES INFRASTRUCTURES EN MATIERE DE TRANSPORTS ET TRAVAUX PUBLICS	73
A. Performances des secteurs de transports et des travaux publics	73
B. Cadre institutionnel et stratégie sectorielle.....	76
Cadre institutionnel	76
Stratégie sectorielle : état des schémas directeurs	79
C. Caractéristiques générales des dépenses publiques.....	80
D. Impact budgétaire des entreprises d'État	85
E. Mesures recommandées.....	87
Rationaliser la politique d'investissements.....	87
Améliorer l'efficacité allocative et technique des services de transports.....	91
CHAPITRE 6 : MISE A NIVEAU DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES DE L'EAU	94
A. Introduction	94
B. Performance du secteur de l'eau	97
C. Stratégie pour le secteur de l'eau.....	104
D. Tendances générales des dépenses publiques	110
Tendances des dépenses.....	110
Planification des investissements dans le secteur de l'eau	113
Dépenses d'exploitation et d'entretien : le cas des installations d'irrigation	116
E. Recommandations.....	120
CHAPITRE 7 : DES INVESTISSEMENTS ADEQUATS A LA REFORME DE L'ÉDUCATION	125
A. Généralités	125
B. Performance du secteur de l'éducation.....	126
Formation et enseignement professionnels : Efficacité interne et externe.....	134
Efficacité de l'enseignement supérieur	135
C. Tendances générales des dépenses publiques.....	137
Évolution des dépenses	138
Répartition des dépenses de fonctionnement et des coûts unitaires	139
Coûts de construction des écoles	147
Dépenses et équilibre géographique.....	148
Accroître le coût-avantage des ressources publiques	149
D. La Stratégie sectorielle	151
E. Recommandations.....	157
CHAPITRE 8 : AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES DEPENSES DE SANTÉ.....	161
A. Introduction	161
B. Aperçu du secteur de la santé.....	162
Profil démographique et état de santé de la population	162
Couverture maladie	166
C. Cadre institutionnel et stratégie sectorielle	167
Le cadre institutionnel actuel ne permet pas une bonne gestion du système de santé	167
L'efficacité du système de gestion est entravée par la fragmentation institutionnelle.....	167

<i>Stratégie sectorielle</i>	169
D. Tendances générales des dépenses publiques	172
<i>Évolution des dépenses</i>	172
<i>Financement partagé entre l'Etat et le Sécurité Sociale</i>	173
<i>Sources de financement</i>	174
<i>Répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement</i>	177
<i>Efficacité des dépenses</i>	184
<i>Equité des dépenses</i>	185
E. Recommandations	187
<i>Renforcer le pilotage et la gestion du système</i>	187
<i>Améliorer le cadre institutionnel</i>	189
<i>Rationaliser l'utilisation du système de santé</i>	190
<i>Réformer le système de financement</i>	190
<i>Méthode et calendrier des réformes</i>	193
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	194

GRAPHIQUES

Graphique 1.1 Algérie : prix du pétrole, croissance, investissement public et balance fiscale	3
Graphique 1.2a Le PSRE 2001-04	6
Graphique 1.2b Le PCSC 2005-07	6
Graphique 1.3 PCSC – Scénarios d'exécution	8
Graphique 2.1 Algérie : Croissance réelle du PIB.....	13
Graphique 2.2 Part des hydrocarbures dans les exportations de marchandises, 2004.....	13
Graphique 2.3 Pays producteurs de pétrole : investissement privé	15
Graphique 2.4 Algérie : Répartition des recettes budgétaires, 1999-2005	19
Graphique 2.5 Algérie : Dépenses totales, 1999-2005	20
Graphique 2.6 Algérie : Composition des dépenses totales (en % du PIB)	20
Graphique 3.1 Dépenses d'investissement réalisées et PIB	24
Graphique 4.1 Autorisation budgétaire centrale et déconcentrée des dépenses du PCSC, 2004-07	53
Graphique 4.2 Les comptes spéciaux de trésorerie en Algérie.....	63
Graphique 5.1 Productivité du chemin de fer algérien : comparaison régionale.....	75
Graphique 5.2a Évolution des dépenses d'investissements publics dans le secteur du transport, 1992-2004, (en % du PIB).....	81
Graphique 5.2b Évolution des dépenses d'investissements publics dans le secteur du transport, 1992-2004, (en % des investissements budgétaires)	81
Graphique 5.3 Investissements publics dans le secteur du transport par catégorie	81
Graphique 5.3a Dépenses effectives de 1998-2004.....	81
Graphique 5.3b Autorisations de programme pour 2001-07	81
Graphique 5.4 Évolution du budget d'entretien des routes au cours de la période 1993-2003	83
Graphique 5.5 Budget d'investissement et récurrent pour 2000-04	84
Graphique 5.5a Ministère du Transport.....	84
Graphique 5.5b Ministère des Travaux publics.....	84
Graphique 5.6 Taux d'exécution du budget annuel d'investissement par sous-secteur, 1998-04.....	84
Graphique 6.1 Eau renouvelable disponible par habitant : l'Algérie et la région MENA.....	95
Graphique 6.2 Pourcentage d'eau disponible ou consommé par type d'eau : l'Algérie et région MENA	97
Graphique 6.3 Coût de la gestion inappropriée de l'eau pour la santé	96
Graphique 6.4 Exploitation des eaux souterraines dans l'aquifère de la Mitidja	99
Graphique 6.5 Etat des barrages en 2004	99
Graphique 6.6 Répartition des coûts de l'eau par redevance d'utilisation	100
Graphique 6.7 Pourcentage de superficie irriguée par rapport à la superficie équipée	103

Graphique 6.8 Répartition des dépenses d'équipement dans le secteur de l'eau, Moyennes de la période 1995-2004.....	111
Graphique 6.9 Évolution de la répartition des dépenses d'équipement, 1995-2004	111
Graphique 6.10 Évolution des dépenses cumulées d'eau et des ratios dépenses réalisées/autorisées, 1995-2004	112
Graphique 6.11 Sous-utilisation des dotations budgétaires par grande catégorie de projets, moyenne pour 1995-2004.....	112
Graphique 6.12 Projets de la loi de finances supplémentaires (LFC) 2005-2007 (Md DA, % du total).....	115
Graphique 6.13 Dépenses réalisées sur deux barrages : écarts entre les estimations du PNE et les dotations du PCSC	115
Graphique 6.14 Coûts d'entretien de quelques GPI	117
Graphique 6.15 Charges de personnel actuelles dans les périmètres	118
Graphique 7.1a Scolarisation primaire (1962–2004).....	126
Graphique 7.1b Scolarisation secondaire – premier et second cycles – (1962-2004)	126
Graphique 7.1c Scolarisation universitaire (1994-004).....	127
Graphique 7.2 Taux de réussite aux examens du primaire, du BEF et du baccalauréat.....	131
Graphique 7.3 Redoublements à la dernière année du second cycle du secondaire.....	131
Graphique 7.4a Taux de réussite au primaire et à l'examen du BEF par wilaya, 2004.....	132
Graphique 7.4b Taux de réussite au primaire (2004) et taux d'analphabétisme des femmes par wilaya, 2004	132
Graphique 7.4c TNS de sujets âgés de 6 à 14 ans et taux d'analphabétisme des femmes par commune, 1998	132
Graphique 7.5 Résultats aux tests MLA et revenu par habitant pour l'Algérie et d'autres pays	134
Graphique 7.6 Résultats moyens aux tests MLA en mathématiques et en sciences, par wilaya	134
Graphique 7.7 Répartition des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire en Algérie, 2003	140
Graphique 7.8 Dépenses non salariales par élève au primaire et aux premier et second cycles du secondaire 2003.....	142
Graphique 7.9 Dépenses de fonctionnement par élève selon le niveau d'enseignement en dollars PPP en Algérie et dans d'autres pays, 2002-03	143
Graphique 7.10 Ratios étudiants/enseignant au supérieur.....	147
Graphique 7.11a Dépenses de fonctionnement par élève et ratio élèves-enseignants par Wilaya, 2004.....	149
Graphique 7.11b Dépenses de fonctionnement par élève et ressources financières des wilayas par habitant, 2004	149
Graphique 8.1 Population par tranche d'âge et ratio de dépendance, 1975–2003.....	162
Graphique 8.2 Taux de mortalité infantile, 2002.....	163
Graphique 8.3 Taux de mortalité maternelle, 2000	163
Graphique 8.4 ODM : Santé maternelle	164
Graphique 8.5 ODM : Mortalité infantile.....	164
Graphique 8.6 Impact des changements démographiques futures sur les dépenses de santé dans la région MENA	173
Graphique 8.7 Dépenses d'achat de médicaments, % du PIB.....	182
Graphique 8.8 Nombre de lits pour 1 000 habitants dans les « Wilayas les plus pauvres », 2004.....	186
Graphique 8.9 Nombre de médecins/1 000 habitants dans les « wilayas les plus pauvres », 2004.....	187

TABLEAUX

Tableau 1.1 Tableau 1.1 PCSC Autorisations et crédits de paiement du budget initial 2004-09 (en milliards de DA)	2
Tableau 2.1 Le secteur réel de l'Algérie	12

Tableau 2.2	Le secteur extérieur et le secteur public	14
Tableau 2.3	Instabilité des variables budgétaires, 1990–2005	16
Tableau 2.4	Corrélations bivariées, 1990–2005	17
Tableau 3.1	Budget d’investissement : part du PIB hors hydrocarbures, (% du PIB hors hydrocarbures)	26
Tableau 3.2	Investissement et PIB, 1995-2004 (en % et en milliards DA)	28
Tableau 3.3	Les dépenses d’investissement public par secteur	31
Tableau 3.4	Taux d’exécution du budget initial (1998-2004)	32
Tableau 3.5	Budget d’investissement, 2002-2004	33
Tableau 3.6	Retards d’exécution dans les projets routiers	34
Tableau 3.7	Comparaison entre les autorisations de programme et les crédits de paiement	36
Tableau 4.1	Éléments fondamentaux de la gestion des dépenses publiques	52
Tableau 4.2	Evaluations de la performance de l’Algérie par rapport aux critères de référence internationaux en matière de gestion budgétaire et les raisons justifiant ces évaluations	56
Tableau 4.3	Évaluation de la GDP de l’Algérie par rapport aux indicateurs des pays PPTE	58
Tableau 4.4	Loi de finance : initiale et complémentaire – hypothèses et valeurs réelles	60
Tableau 4.5	Exécution du budget des dépenses institutionnelles, Administration centrale, 2001-2004	65
Tableau 5.1	État et utilisation du stock d’infrastructures routières et ferroviaires : comparaison régionale	74
Tableau 5.2	Répartition des rôles en matière de services et de fourniture d’infrastructures dans le secteur des transports	76-77
Tableau 5.3	État d’avancement des schémas directeurs de transports et allocation budgétaire correspondante pour la construction d’infrastructures nouvelles dans le PCSC	80
Tableau 5.4	Évolution des budgets d’investissement et récurrente entre 2000-2004 et 2005-2009 (milliards de DA)	85
Tableau 5.5	Récapitulatifs des comptes financiers de la SNTF et d’ETUSA pour 2000-2004 (en millions de dinars)	87
Tableau 5.6	Subventions à la SNTF, l’ETUSA et Air Algérie en 2000-05 (en milliards DA)	87
Tableau 6.1	État des grands périmètres d’irrigation	100
Tableau 6.2	Pourcentage de la population ayant accès à une source d’eau et à des services d’assainissement élémentaires, 2004	102
Tableau 6.3	Estimations officielles et estimations réalisées de la déserte des zones rurales	102
Tableau 6.4	Comparaison de différents indicateurs de performance nationaux	103
Tableau 6.5	Indice composite de la gestion de l’eau dans la région MENA	104
Tableau 6.6	Arrangements institutionnels dans le secteur de l’eau	105
Tableau 6.7	Aspects et problèmes à examiner pour élaborer des stratégies nationales et sous-sectorielles en matière d’eau	108-109
Tableau 6.8	Exemples de projets affectés par des retards et problèmes de coordination importants	113
Tableau 6.9	Découlement de la planification budgétaire des projets sur l’eau en Algérie	113
Tableau 6.10	Programme initial du PCSC dans le secteur de l’eau (2005-09)	114
Tableau 6.11	Répartition des projets centralisés du PCSC dans le secteur de l’eau, par finalité	115
Tableau 6.12	Quelques indicateurs sur des projets d’irrigation à grande échelle	116
Tableau 6.13	Répartition des effectifs dans les GPI	118
Tableau 6.14	Part des dépenses d’exploitation et d’entretien couvertes avec le nouveau barème tarifaire de janvier 2005	120
Tableau 7.1	Évolution du système éducatif au cours de la dernière décennie	127
Tableau 7.2	Taux de scolarisation par sous-secteur en Algérie et dans des pays comparables, 2002-2003	128

Tableau 7.3 Taux de progression et d'achèvement des études en Algérie et dans des pays comparables, 2002-2003	129
Tableau 7.4 Taux d'abandon et taux de redoublement par année et niveau d'études, 2003-2004	130
Tableau 7.5 Évolution des dépenses publiques d'éducation en Algérie, 2000-06	139
Tableau 7.6 Dépenses publiques d'éducation par sous-secteur, 2000-2006	139
Tableau 7.7 Répartition des dépenses de fonctionnement par sous-secteur, 2003	141
Tableau 7.8 Dépenses de fonctionnement par élève et composantes par niveau d'enseignement, 2003-2004	143
Tableau 7.9 Répartition des salaires des enseignants par grade, 2004	144
Tableau 7.10 Enseignement scolaire, Répartition du personnel administratif, 2003	145
Tableau 7.11 Répartition des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement supérieur, 2001-2005	146
Tableau 7.12 Ratios étudiants/enseignant par discipline dans l'enseignement supérieur, 2003-2004	147
Tableau 8.1 Évolution des dépenses de santé (% du PIB sauf indication contraire)	171
Tableau 8.2 Comparaisons internationales des dépenses de santé (données de 2002)	171
Tableau 8.3 Sources de financement du système de santé, 2001	175
Tableau 8.4 Dépenses de santé de la sécurité sociale	176
Tableau 8.5 Autorisations de programmes du Ministère de la Santé, 1998-2007 (milliard de dinars)	178
Tableau 8.6 Dépenses de fonctionnement, 1994-2004 (en milliards de dinars et en %)	180
Tableau 8.7 Effectifs dans le secteur public	181
Tableau 8.8 Dépenses de santé des caisses de sécurité sociale, 2000-2004	183
Tableau 8.9 Données sur l'activité des établissements publics de soins, année 2003.	185
Tableau 8.10 Répartition de l'offre de soins sur le territoire, données 2004	186

ENCADRES

Encadré 2.1 Le Fonds de stabilisation des recettes des hydrocarbures de l'Algérie	21
Encadré 2.2 Utilisation par le gouvernement des recettes des hydrocarbures : une analyse de la viabilité au plan budgétaire	22
Encadré 3.1 Analyse économique des projets : application et illustrations par pays	41
Encadré 3.2 Procédure d'approbation des projets d'investissement au Canada	42
Encadré 3.3 Les organismes quasi-autonomes suscitent des inquiétudes dans les pays de l'OCDE	49
Encadré 4.1 Les six étapes d'un cadre de dépense à moyen terme détaillé	62
Encadré 4.2 Principales recommandations du Module Transparence FMI-ROSC de l'Algérie	68
Encadré 5.1 Principes de base des réformes institutionnelles figurant dans la Feuille de Route	79
Encadré 5.2 Arguments en faveur d'une planification multimodale coordonnée	89
Encadré 5.3 Compensation offerte par le Gouvernement tunisien à la Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens (SNCFT) pour respect des obligations de service public dans les services de transport des passagers en banlieue	94
Encadré 7.1 Utilisation des ressources dans les établissements secondaires du premier cycle en Algérie : Résultats de l'analyse des données globales de l'étude MLA	151
Encadré 7.2 Aligner la stratégie de l'éducation sur le PCSC	156
Encadré 8.1 Contenu de l'avant-projet de loi sanitaire (février 2003)	171
Encadré 8.2 Investissements dans le secteur de la santé dans le cadre du PCSC	180
Encadré 8.3 Le dynamisme des dépenses de médicaments	184
Encadré 8.4 État de mise en œuvre des recommandations de l'Examen des dépenses publiques du secteur social, 2002	190

REMERCIEMENTS

*Ce rapport est un hommage à M. Larbi Boumaza,
ancien Directeur du Budget qui n'a pas pu voir le jour de sa conclusion.
Sa vision et connaissance profonde du sujet,
ainsi que son support et humour constants ont inspiré notre travail.*

L'équipe de la Revue

La présente évaluation est le fruit d'un effort collectif. Elle a bénéficié, à ce titre, d'un grand nombre de contributions fort appréciables. L'évaluation se fonde en premier lieu sur des données recueillies lors d'une mission principale de la Banque mondiale effectuée en octobre 2005 et des plusieurs actualisations reçues valables jusqu'au 30 novembre 2006. Des longs commentaires verbaux et par écrit soumis par des autorités algériennes pendant un séminaire à Alger au mois de juillet 2006, ont été suivis par une première lettre au mois de septembre 2006 et une seconde lettre au mois de mai 2007. Le rapport principal, le Volume I, a été préparé par José R. López-Cálix (Chef d'équipe de projet) qui est également l'auteur des chapitres 1 et 4. Il a bénéficié des contributions de Gabriel Sensenbrenner et d'Erik de Vrijer (FMI), et d'Ingrid Ivins qui a rédigé le chapitre 2 sur les tendances budgétaires et la pérennité budgétaire à long terme. Salvatore Schiavo-Campo, Daniel Tommasi et Mouloud Mokrane ont quant à eux préparé le chapitre 3 relatifs aux investissements publics. Matthieu Loussier, grâce aux contributions de Michel Bellier, Abdelghani Inal et Karim Budin a élaboré le chapitre 5 sur le transport et les travaux publics. Nabil Chaherli, qui a bénéficié des contributions de Maya Khelladi, s'est chargé du chapitre 6 sur l'eau. Sajitha Bashir, Hafedh Zaafrane et Elies Ouibrahim ont quant à eux préparé le chapitre 7 sur l'éducation. Axel Rahola a rédigé le chapitre 8 sur la santé, avec le concours de Nicole Klingen, Vincent Houdry et Rebekka Grun. Yves Duvivier, Mustapha Nabli, Théodore Ahlers, Miria Pigato, Khalid El Massnaoui et Nawal Merabet ont fourni des conseils précieux pendant tout le processus (tous de la Banque mondiale). Sheldon Annis a révisé la version anglaise des deux volumes. Khalid Ben Osmane a réalisé la correction de style éditorial en français. Le Volume 2, qui comprend les annexes (plusieurs contributions) et l'annexe statistique (préparée par Ingrid Ivins avec le concours de Soumia Driouch et Nabil El Asri).

Manuela Ferro, Luis Crouch, Jean-Noel Guilloso, John Langenbrunner et Julia Bucknall ont aussi fourni de précieux conseils et formulé de nombreuses suggestions en tant que réviseurs. Pierre Proper Messali, Fatouma Touré, Najy Benhassine, Omer Karasapan, Pierre-Henri Leon, Pierre Demangel, Olivier Godron, et Carlos Silva-Jauregui ont apporté des contributions et formulé des suggestions fort utiles. Carlos Cáceres (stagiaire d'été, Université d'Oxford) a fourni un excellent appui lors des études préliminaires. L'évaluation a été également enrichie par des discussions approfondies avec Vijay Jagannathan, Jonathan Walters, Alex Bakalian, Hassan Lamrani et Salah Darghouth. Mohamed Bekhechi et Ai Chin Wee ont fait des observations sur les premières moutures du rapport. Un soutien à la production à différentes étapes a été fourni par Soumia Driouch, Khalid Alouane, Sheela Reddi, Muna Abeid Salim et Mary Lou Gómez. Selma Sari, Lya Bouguermouh et Lynda Oumatouk ont apporté un excellent soutien opérationnel aux études sur le terrain effectuées à Alger.

Nous tenons à remercier tout particulièrement l'équipe d'homologues algériens chargée de fournir un large soutien, des données et des contributions écrites pour l'élaboration du présent rapport, dirigée par S.E. M. Karim Djoudi, S.E. M. Mourad Medelci, M. Larbi Boumaza, M. Mohammed Larbi Ghanem, M. Abdelhak Bedjaoui, Mlle. Hadia Amrane, M. Abdelhalek Zoubeydi, et appuyée par M. Sid Ahmed Dib. Plus particulièrement, l'évaluation a bénéficié d'un large appui, ainsi que des données et des contributions écrites offertes par les homologues algériens suivants :

Ministère des Ressources en Eau : M. Maouche Lounis, Directeur de la Planification et des Affaires Economiques ; M. Baghdali Larbi, Directeur de la Direction Hydraulique Agricole ; M. Nadri Ahmed, Directeur du Budget Moyens et Réglementation ; M. Hamadi Kamel, Sous Directeur, Mlle. Hamdaoui Fadila, Sous-directrice aux finances.

Ministère des Finances : M. Boumaza Larbi, Directeur Général au Budget ; M. Ghanem Mohamed Larbi, Chef de Division au Budget d'Equipement ; M. Abdelhak Bedjaoui, Directeur Général des Relations Financières Extérieures ; Mlle. Hadia Amrane, Sous Directrice des Relations avec les Institutions Financières Extérieures ; M. Zemouri Mohamed, Directeur ; M. Medajamia Abderahman, Directeur à la Direction du Budget ; M. Belkaid Mustapha, Directeur à la Direction du Budget ; M. Aissani Kamel, Sous-directeur à la Direction du Budget ; M. Abdelhadek Zoubeidi, Directeur Général à la Direction des Etudes et de la Prévision ; M. Hadji Babaami, Directeur Général du Trésor ; M. Fourar Laid Aissa, Sous-directeur fonctionnement à la Direction du Budget ; M. SeM.i Mohamed, Chef de Division, Direction du Budget ; M Ikene Ferhat, Responsable de Projet d'Administration Budgétaire à la Direction du Budget ; M. Djahdou, Chef de la division des équipements collectifs ; M. Zemmouri, Directeur auprès de la division ; M. Gourou, Directeur chargé du Développement de l'Education et de la Formation ; M. Fourar, Sous-directeur Budget de fonctionnement du secteur de l'éducation ; Mme Mokrani, Chef d'études chargée du secteur de la formation ; Mme Mederbeche, Chef d'études chargée du secteur de l'éducation ; M. Djemli, Chef de la Division Infrastructures ; M. Medjamia, Division Infrastructure ; M. Djemli, Chef de service des Infrastructure ; M. Bouali, Secteur eau.

Ministère de l'Education Nationale : M. Medjou Nouredinne, Directeur de la Planification ; M. Khellaf, Chef de cabinet ; M. Majdoub, Directeur de la planification et des finances PI ; M. Belazout, Directeur du personnel ; M. Abassi, Directeur de l'Evaluation, de l'Orientation et de la Communication ; M. Khodja, Sous-directeur de la planification et de la carte scolaire ; M. Benarab, Sous-directeur du Budget ; M. Belaouar, Sous-directeur chargé de la Gestion Décentralisée du Personnel ; M. Bennaï, Directeur de l'éducation wilaya de Blida.

Ministère des Travaux Publics : M. Dali Abdelaziz, Cabinet du Ministre ; M. Jilali Djellatou, Directeur de Planification ; M. Hasni, Directeur d'Administration Générale ; M. Abdelaziz Dali, Conseiller au Cabinet du Ministre ; M. Daoud, Directeur des Infrastructures Aéroportuaires ; M. Kertous, Sous-directeur des Autoroutes ; M. Sebaa., Sous-directeur des Programmes Routiers ; M. Belguessab, Directeur de l'Entretien et de l'Exploitation ; M. Benamor, Sous-directeur des Travaux Maritimes Neufs ; M. Lakhdari, Sous-directeur de la Maintenance des Infrastructures Maritimes ; M. Aichaoui Rabah, Sous-directeur du Budget et de la Comptabilité ; M. Djidjeli, Directeur de la Recherche et de la Prospective.

Ministère de l'Enseignement Supérieur : M. Ballamane, Directeur du Développement et de la Prospective ; M. Haouchine, Directeur de la Formation Supérieure ; M. Saba., Directeur du Budget, des Moyens et du Contrôle de Gestion ; M. Benzaghrou, Recteur de l'Université des Sciences et Techniques Houari Boumedienne ; M. Ferfera, Directeur du Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement ; Mlle. Beloudjrani, Chef d'études chargée de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

Ministère de la Formation et de l'Enseignement des Professeurs : M. Boudi, Directeur du Développement et de la Planification ; M. Hamami, Chargé d'Etudes et de Synthèses ; M. Belhaddad, Directeur des Ressources Humaines ; M. Berrabah, Chargé d'Etudes et de Synthèses ; M. Riabi, Directeur du Centre d'Etudes et de Recherche sur les Professions et les Qualifications ; Melle Abellache, Chef du Centre d'Etudes et de Recherche sur les Professions.

Ministère des Transports : M. Nemchi, Conseiller au Cabinet du Ministre ; M. Hemdane, Directeur de la Planification ; Mlle Teleckla, Sous-directeur de la Régulation à la Direction de la Planification ; M. Rezi, Sous-directeur du Budget à la Direction de l'Administration et des Moyens ; M. Houchala, Direction de l'Aviation Civile ; M. M'Hareb M'Ahmed, Directeur des Ports.

Ministère de la Santé, de la Population et de la Réforme Hospitalière : Mme Benkhelil Rachida, Secrétaire Générale ; M. Chaouche Ali, Directeur d'Etudes ; Mme Hattali, Directrice de la Planification et du Développement ; Dr. Dahmoune, Directeur des Finances et des Moyens ; M. Faci, Directeur des Ressources Humaines ; Dr. Merad, Directeur des Services de Santé ; Dr. Ouahdi, Directeur de la Prévention ; M. M'hamed Ayad, Directeur Général de la Pharmacie Centrale des Hôpitaux.

Ministère de Travail et de Sécurité Sociale : Mme Chentouf Nadira, Directrice Générale de la Sécurité Sociale ; Prof. Graba Mustapha, Chargé d'Etudes et de Synthèse.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale : Mme Nia, Directrice de l'Action Sociale.

Direction de la Planification et des Affaires Economiques – DPAAE : M. Maouche Lounis, Directeur de la Planification et des Affaires Economiques ; Mlle. Hamdaoui Fadila, Sous-directrice aux finances ; M Hamadi Kamel. Sous-directeur.

Commissariat Général a la Planification : M. Brahim Ghanem, Commissaire. M. Bachir Boulahbel.

Algérienne des Eaux – ADE : M. Mechia Abdelkrim, Directeur Général ; M. Djebbar, Directeur Financier et Comptable ; M. Belkas, Directeur du Patrimoine et de la Gestion Déléguée.

ANTB : M. Madani Ali, Directeur de la Planification et de l'informatique.

Agence de Bassin –Algérois : M. Abrouk Mekki, Directeur Général. Hodna.Soumman .

CNED : M. Farid Baka, Directeur.

Direction Hydraulique Agricole : M Baghdali Larbi, Directeur.

Banque d'Algérie : M. Mohammed Laksaci, Gouverneur ; M. Benbelkacem, Direction d'études ; Adderrahim Mustapha, Direction Générale des Etudes.

Société Nationale des Transports Ferroviaires. SNTF : M. El Berkenou, Directeur des Etudes Générales ; M. Djoumagh El.Hadi, Directeur du Contrôle de Gestion et Gestion des Participations SNTF.

AGB : M. Gourou Ali, Directeur.

Office National de l'Irrigation et du Drainage--ONID : M. Belkateb, Directeur Général.

ANA : M. Hamadi Khoudja, Directeur de la Planification.

ADETEF : M. Chavin Claudine, Chef de Projet.

Office National des Statistiques : M. Mohamed Boumati, Directeur Général.

RESUME ANALYTIQUE

La Revue de la dépense publique (RDP) dans son acception la plus répandue est une étude qui vise à améliorer l'efficacité de la dépense publique. En effet, à travers la RDP, nous avons l'ambition d'instaurer un nouvel état d'esprit chez les différents acteurs nationaux impliqués dans la dépense publique. Partant, nous sommes conscients que les résultats de cette étude ne sont que le point de départ d'un processus nouveau qui va devenir une pratique habituelle qui entrera dans les mœurs.

—Ministre de Finance Mourad Medelci
Communication relative au Séminaire sur la RDP, juillet 2006

L'Algérie est un important exportateur d'hydrocarbures. L'Algérie dispose des huitièmes plus grandes réserves de gaz prouvées dans le monde. Les prix pétroliers, à 20 dollars US le baril en 2000, ont franchi le cap des 40 dollars US en 2004 et ensuite des 50 \$EU en 2005. Avec le maintien de prix élevés, la croissance économique de l'Algérie s'est située en moyenne aux environs de 5 pour cent. L'inflation est demeurée faible à moins de 3 pour cent. Le pays enregistre des excédents du compte courant et des réserves internationales sans précédent. Deux tiers environ des recettes d'hydrocarbures sont inscrits au budget.

Grâce au pactole pétrolier, la position budgétaire s'est améliorée de façon significative. Le solde du budget du gouvernement central est passé d'un déficit global de 2 pour cent du PIB en 1999 à un surplus de 14 pour cent en 2005. Les recettes budgétaires ont augmenté, passant de 30 pour cent du PIB en 1999 à 41 pour cent en 2005. Parallèlement, les dépenses ont diminué, de 31 pour cent du PIB en 1999 à 27 pour cent en 2005.

Les autorités ont tiré parti de l'espace budgétaire élargi pour faire des paiements anticipés au titre de la dette extérieure et pour financer un important programme d'investissement public—le Programme complémentaire de support à la croissance (PCSC)—pour développer les services publics et faire face aux retards enregistrés dans la réhabilitation de l'infrastructure. Grâce aux remboursements anticipés, l'Algérie est actuellement un pays créditeur net vis-à-vis du reste du monde, avec un ratio de la dette extérieure rapporté au PIB calculé à 17 pour cent en 2005, contre 80 pour cent du PIB en 1994. Avec l'incorporation du portefeuille du programme précédent (Programme de soutien à la relance économique—PSRE) et l'inclusion de nouveaux programmes, l'allocation initiale du PCSC est passée à environ 114 milliards de dollars US projetés pour 2005–09. Ceci représente plus de 115 pour cent du PIB de 2005. Le taux d'investissement public de l'Algérie se situe à plus de 10 pour cent du PIB et se maintiendra à un niveau élevé au cours des trois prochaines années. Ce niveau est parmi les plus élevés au monde lorsqu'on le compare à la moyenne de moins de 4 pour cent du PIB dans les pays de l'OCDE, moins de 5 pour cent du PIB en Amérique latine, et moins de 8 pour cent du PIB dans les pays asiatiques.

Le PCSC peut contribuer à consolider et améliorer les grandes réalisations sociales. L'Algérie a enregistré d'importants succès au niveau de l'universalisation de l'enseignement primaire et de l'expansion de l'accès aux autres niveaux de l'éducation. L'accès physique aux installations de santé se situe à 98 pour cent, et l'ensemble de la population bénéficie de la couverture financière pour les services de soins de santé assurés par le secteur public. Ainsi, à l'exception de la mortalité maternelle,

tous les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) seront-ils vraisemblablement atteints d'ici 2015.

Et pourtant, l'Algérie se trouve actuellement à un carrefour important. Alors que l'ambitieux PCSC progresse, le pays est confronté à un défi fondamental : le créneau d'opportunités sera-t-il exploité à l'appui d'une croissance à long terme de l'économie et de l'emploi et d'un développement social permanent, —ou sera-t-il perdu pour des raisons d'inefficacité, de gaspillage, et de corruption ? A la demande du Gouvernement, et suite à un dialogue intensif avec les autorités au cours de multiples missions, les objectifs de la présente revue des dépenses publiques (RDP) sont d'aider le Gouvernement dans les domaines suivants :

- Evaluer la pérennité budgétaire à la lumière de l'impulsion budgétaire que le PCSC représente pour le pays.
- Définir des normes techniques supérieures pour la gestion de l'investissement public.
- Tirer les enseignements de la réforme en cours de modernisation du budget afin de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- Appuyer la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme.
- Améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des investissements dans quatre secteurs clés : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé.

Le présent rapport n'est pas une RDP traditionnelle. D'une part, les chapitres sectoriels couvrent de multiples thèmes allant bien au-delà de la revue élémentaire des schémas des dépenses publiques, ce qui enrichit l'analyse. D'autre part, l'existence de lacunes au niveau des données, en termes de leur qualité et disponibilité, limite sa couverture traditionnelle. Ainsi, elle ne traite *pas* de l'impact distributif des dépenses publiques, du rôle de la fonction publique dans l'efficacité des services publics, et de l'évaluation d'options stratégiques pour l'utilisation des ressources des hydrocarbures. La Banque mondiale n'a pas été en mesure d'obtenir les données de l'enquête auprès des ménages de 2000 qui lui auraient permis de réaliser une analyse d'incidence de l'impact distributif des dépenses publiques. Ainsi, les conclusions concernant l'impact d'équité du PCSC sont-elles peu nombreuses (quoique suggestives) et elles sont présentées dans les chapitres sectoriels du rapport. Pour ce qui est de la fonction publique, les données sont particulièrement rares, ce qui implique un effort soutenu allant au-delà du cadre du présent exercice. Enfin, bien qu'il soit fait mention d'utilisations alternatives des recettes des hydrocarbures dans les sections consacrées à la pérennité budgétaire, la RDP se limite strictement aux objectifs généraux convenus avec les autorités algériennes.

A. Messages clés

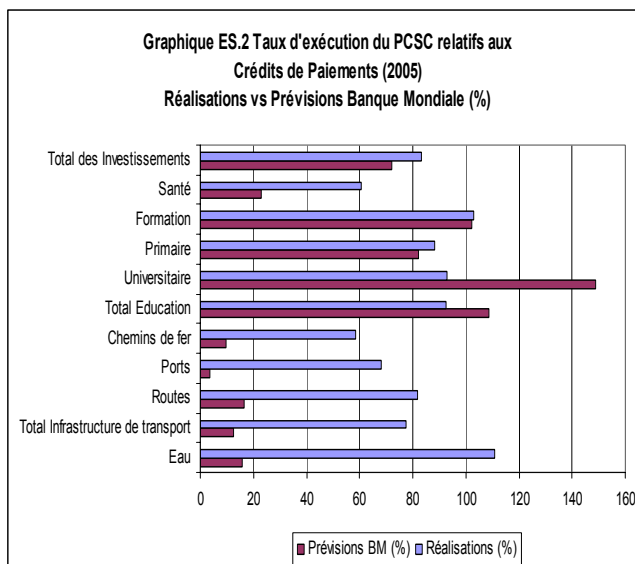
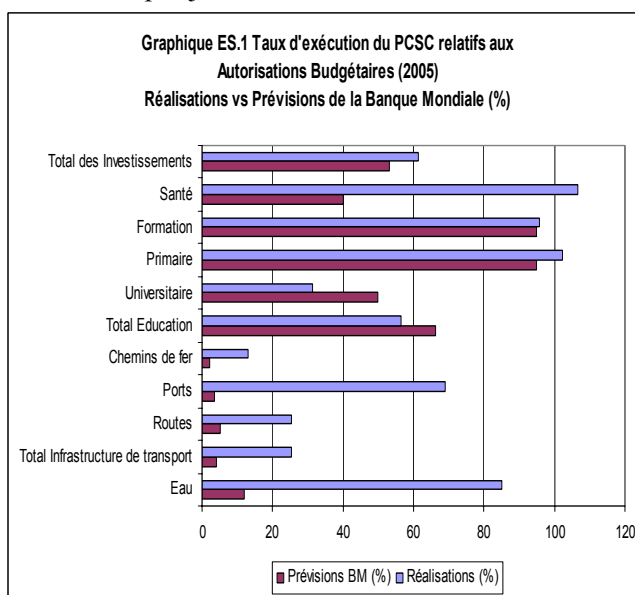
L'Algérie a adopté une formulation budgétaire prudente, tout en gérant bien ses ressources pétrolières. Malgré les prix pétroliers élevés, le Gouvernement a adhéré à une pratique conservatrice : le prix pétrolier de référence du budget a été de 19 dollars US le baril alors que les prix pétroliers moyens ont en fait été supérieurs à 45 dollars US le baril en 2004 et 2005. Les recettes pétrolières excédentaires alimentent le Fonds de régulation des recettes (FRR). Une saine gestion des recettes des hydrocarbures a également été renforcée en arrêtant des règles qui empêchent le FRR de financer directement le déficit budgétaire hors hydrocarbures. En dépit du succès remporté pour accumuler les réserves, le prix pétrolier de référence au budget devrait être revu et fixé à un niveau plus réaliste. Le FRR atteint une limite au niveau de sa capacité de financement du remboursement anticipé de la dette et devrait être converti en un compte d'épargne et de financement totalement intégré au budget.¹

¹ Des progrès importants sont intervenus à la clôture de cette Revue. D'une part, les autorités ont annoncé un prix implicite du baril de pétrole (US\$49) équivalant aux recettes hydrocarbures nécessaires pour financer le déficit hors hydrocarbures dans le projet de Loi de Finances 2007. D'autre part, dans la Loi de Finances Complémentaire 2006, elles ont introduit un

Telle qu'actuellement envisagée, l'exécution intégrale du PCSC est soutenable sur le plan budgétaire dans le moyen terme et son impact inflationniste prévisible est mineur. Selon l'hypothèse que l'Algérie poursuive des politiques monétaires et d'endettement prudentes, et même selon l'hypothèse extrême d'un retour des prix pétroliers à leur niveau de référence de 19 dollars US le baril, l'Algérie pourrait exécuter le PCSC tout en maintenant un cadre budgétaire durable. Ceci s'explique par les recettes exceptionnelles des hydrocarbures des dernières années qui ont élargi l'espace budgétaire pour l'investissement public. Pourtant, au cours de la prochaine période d'expansion budgétaire, il est essentiel que l'Algérie maintienne une position budgétaire prudente. Les prix pétroliers actuels record pourraient retomber à des niveaux inférieurs. Et, pour éviter de sérieux risques budgétaires à moyen terme, l'Algérie devrait également maîtriser les hausses permanentes des dépenses de fonctionnement résultant des investissements du PCSC. D'ailleurs, étant donné son taux de chômage encore élevé, même si celui-ci continue à descendre, des soucis inflationnistes associés à l'expansion de l'investissement ne sont pas justifiés.

L'imposant volume des investissements publics a le potentiel de produire un impact macroéconomique et social majeur dans un proche avenir. L'ampleur de l'impact sera particulièrement importante pour 2006–09 pour trois raisons. Premièrement, un taux d'investissement exceptionnellement élevé a été approuvé dans le cadre du PCSC. Deuxièmement, les abondantes ressources du programme antérieur (le PSRE) et des nouveaux programmes ont été consolidées dans le PCSC original. Troisièmement, d'importantes ressources ont été transférées aux régions (wilayas) depuis la mise en œuvre du PSRE ; ces entités déconcentrées ayant montré des ratios d'exécution plus élevés que certaines entités centralisées, mais elles sont cependant confrontées à des problèmes majeurs au niveau de leur capacité à suivre et contrôler les investissements.

Les autorisations budgétaires concentrées au début du PCSC augmentent le risque d'accélération forcée dans l'exécution de certains projets à grande échelle. La pression politique pour accélérer l'exécution est réelle dans les ministères sectoriels. Pourtant, le non respect de normes minimales—dans l'analyse du ratio coûts-avantages, rentabilité sociale et profils des projets—aurait de graves conséquences en terme de ressources gaspillées, de duplication des activités et de problèmes de passations de marchés.



amendement qui permet le financement direct du déficit budgétaire, et ceci a été suivi par la présentation de l'évolution financière du FRR dans le projet de Loi de Finances 2007.

Les projections des ratios d'exécution des investissements montrent que les autorisations budgétaires essentiellement groupées au début n'aideront que peu à développer la capacité d'absorption actuelle et, au mieux, à dégager une tendance modérée à la hausse de la capacité globale d'exécution de projets au cours des trois prochaines années. Trois estimations complémentaires de la Banque des ratios projetés d'exécution/autorisation d'investissement (deux estimations de la « base au sommet » et une du « sommet à la base ») convergent vers une moyenne d'environ 70 pour cent pour 2005–07. Ce chiffre est supérieur à la moyenne de 65 pour cent pour la période 2003–04. Alors qu'une tendance positive modérée est normale et souhaitable, les autorités doivent éviter de succomber à la tentation de sur-engager les ressources budgétaires affectées.

Les taux d'exécution du PCSC en 2005 confirment les améliorations modestes de la capacité d'exécution des projets, avec de résultats différents par secteur. Deux ratios complémentaires du niveau actuel d'exécution d'investissement sont estimés, l'un par rapport aux autorisations budgétaires et l'autre par rapport aux crédits de paiement. Le premier ratio traduit la capacité d'absorption par rapport aux ressources annoncées mais non encore allouées et le second traduit la capacité d'absorption par rapport aux ressources allouées dans la loi de finances annuelle.

- Les chiffres préliminaires des ratios d'exécution du budget d'investissement *par rapport aux autorisations budgétaires 2005* indiquent que les taux d'exécution pour l'eau, la santé et l'ensemble des infrastructures de transport (les ports en particulier et dans une moindre mesure les routes) étaient bien supérieurs aux prévisions de la Banque, alors que ceux pour l'éducation (exception faite du primaire) étaient similaires (formation) ou inférieurs (universitaire) (Graphique ES.1). Ceux pour les chemins de fer indiquent des améliorations modérées des taux d'exécution. Globalement, le ratio total d'exécution des investissements s'est situé à un niveau modéré de 61 pour cent, légèrement au dessus du 53 pour cent projeté par la Banque.
- Les chiffres préliminaires des ratios d'exécution du budget d'investissement *par rapport aux crédits de paiement 2005 de la loi des finances complémentaire* confirment également de légères améliorations dans la capacité globale d'exécution. Le ratio total d'exécution des investissements a atteint 83 pour cent et a été légèrement supérieur aux 72 pour cent projeté par la Banque. Des tendances similaires à celles décrites ci-dessus se retrouvent pour des secteurs individuels : à l'exception de l'éducation universitaire (et totale), tous les secteurs ont atteint des ratios d'exécution supérieurs, multipliant plusieurs fois les projections de la Banque (Graphique ES.2).

Par conséquent, la RDP appelle, au niveau macroéconomique, à une mise en œuvre progressive du PCSC se basant sur des améliorations modérées de la capacité d'absorption, pour en fin de compte atteindre ses objectifs. Cela implique un ralentissement au niveau des montants des crédits de paiement alloués aux entités déjà largement pourvues en ressources, à partir de 2007 et au-delà. À cet égard, les autorités semblent agir avec des mesures diverses : D'une part, le total du PCSC a déjà été autorisé, et cette information a été transmise aux ministères sectoriels et aux wilayas. D'autre part, les crédits de paiement—contenus dans la loi de finances initiale 2007 et supplémentaire 2006—sont exactement similaires, ce qui signifie, de façon implicite, la reconnaissance d'un plafond dans la capacité d'exécution des enveloppes d'investissement. Finalement, des mesures prises lors des rencontres Gouvernement -Walis le 25 juin 2006 et le 9 décembre 2006 - au sujet de l'investissement local devraient contribuer à flexibiliser les procédures de passation des marchés et accélérer les taux d'exécution des projets. De toute façon, il n'y a pas de doute que des ressources importantes ont contribué à agrandir les portefeuilles d'investissements, plusieurs fois chez quelques ministères.

Ensuite, la réalisation d'un vaste programme d'investissements publics comporte des défis majeurs au niveau des projets. Il y a des raisons justifiées que des ressources puissent être déviées vers des objectifs différents, ou mal dépensés, au lieu de faire leur contribution prévisible à la croissance. Comme l'a montré l'analyse du PSRE, le système algérien des investissements publics

comporte plusieurs lacunes. Premièrement, les coûts des projets sont importants. Deuxièmement, la préparation technique du personnel d'exécution et la qualité des projets sont généralement faibles et inégales, les projets contribuant ainsi faiblement à l'atteinte des objectifs stratégiques sectoriels. Troisièmement, de nombreuses faiblesses trouvent leur origine dans l'urgence qui accompagne la préparation de projet à cette échelle—non des moindres, la myriade de demandes spécifiques auxquelles les projets sont supposés répondre et le chevauchement des responsabilités entre les diverses autorités et parties prenantes (25 commissions ministérielles et 48 commissions de wilaya dans le cas du PSRE). Les enjeux institutionnels et de gouvernance contribuent aussi largement à limiter la réussite.

Donc, au niveau microéconomique, les efforts analytique et de politique doivent se concentrer sur les problématiques centrales de l'efficacité et du ratio coûts-avantages de la dépense publique. Dans ce sens, la Revue suggère que l'Algérie prête une attention particulière à la cohérence sectorielle et à la qualité des projets sélectionnés dans le cadre du PCSC. Ce rapport suggère la nécessité d'un calendrier plus long pour l'exécution du programme accompagné d'améliorations progressives de la préparation des projets et de la capacité d'exécution.

En ce qui concerne l'enveloppe globale d'investissement, la RDP propose de travailler sur la base de trois piliers. Après tout, le succès du PCSC dépend en définitive d'un effort ambitieux de réforme du cadre institutionnel (voir la section B). Les trois piliers sont les suivants :

- a) **La restructuration du système national d'investissement public.** Le système d'investissement public devrait s'écarter d'une approche de « projet par projet » et opter pour une approche programmatique pluriannuelle dans le cadre de laquelle les projets sont sélectionnés sur la base de stratégies sectorielles. En plus, les projets d'investissement doivent satisfaire des normes minimales et avoir des coûts raisonnables. Autrement, ils ne devraient pas être approuvés.
- b) **Le nouveau rôle de la CNED (Caisse nationale d'équipement pour le développement).** En tant que organisme spécialisé du système national restructuré, la CNED (Caisse nationale d'équipement pour le développement) devrait jouer un rôle critique pour assurer que les priorités sectorielles et les normes techniques minimales soient respectées pour des « grands » projets.
- c) **La modernisation de sa gestion budgétaire.** L'Algérie se situe médiocrement dans les notations internationales de gestion budgétaire. Les autorités non seulement en sont conscientes mais elles se sont engagées dans un processus vigoureux de modernisation budgétaire, dont plusieurs résultats clés sont indirectement liés à l'appui de l'exécution du PCSC. Ces résultats anticipés sont : une reclassification budgétaire, une nouvelle loi organique du budget, un cadre de dépenses à moyen terme, une budgétisation fondée sur la performance et un système budgétaire informatisé.

Ainsi, plusieurs défaillances qui affectent la qualité de l'investissement public doivent être redressées. Les performances observées dans les quatre secteurs analysés dans la RDP, transport et travaux publics, eau, éducation, et santé, ont toutes progressé, et pourtant les secteurs font face à des problèmes similaires. Bien que la couverture des routes et des services sociaux soit dans l'ensemble développée, des problèmes demeurent entre les secteurs—couverture inégale en zones rurales ; faible efficacité et qualité des services ; entretien pratiquement inexistant ; absence de stratégies sectorielles actualisées (à l'exception de l'éducation et plus récemment la santé) ; cadres réglementaires incomplets (à l'exception de l'éducation et de l'eau) ; et cadres institutionnels fortement fragmentés (en particulier la santé et l'eau) ou faibles (en particulier l'éducation et le transport).

Finalement, les partenariats publics-privés (PPP) peuvent s'avérer particulièrement utiles pour gérer l'investissement et les dépenses d'exploitation dans les projets d'infrastructure. Divers modèles de PPP sont possibles et plusieurs sont actuellement mises en œuvre dans le secteur de l'eau (par exemple, les projets de BOT et les contrats de gestion) et dans le secteur du transport (par exemple, un contrat de gestion aéroportuaire et une concession pour les ports). Cependant, il manque un cadre réglementaire commun, la coordination fait sérieusement défaut entre les ministères de supervision, le risque d'éventuels modèles incompatibles est réel, les ressources humaines pour assurer la capacité d'évaluation sont très limitées au sein des ministères et la capacité de suivi est faible.

La RDP suggère que le recours aux partenariats publics-privés (PPP) et autres formes de participation privée fasse l'objet d'une évaluation prudente des opportunités qu'ils offrent lors de l'évaluation des projets d'investissement. Ces projets ne devraient pas être programmés séparément des autres projets d'investissement public et doivent se conformer aux politiques générales gouvernementales et sectorielles. Les risques budgétaires et de gouvernance des accords de PPP devraient être soupesés avec soin. Puisque le financement privé d'infrastructure est en général plus cher que le financement public, les PPPs doivent être justifiés seulement quand les gains d'efficacité sont supérieurs aux coûts financiers plus élevés. Etant donné les complexités techniques des PPPs, l'Algérie pourrait commencer avec des PPPs dans des projets qui présentent des risques budgétaires limités, pendant que le pays améliore sa capacité institutionnelle à évaluer, sélectionner et faire le suivi des projets d'investissement public. Finalement, il serait important de mettre en place un cadre juridique commun qui assure le transfert du risque au partenaire privé, et des outils pour mesurer le risque et publier les coûts budgétaires associés aux PPPs.

B. L'établissement de normes de haute qualité dans la gestion de l'investissement public

L'efficacité de l'investissement public

Les dépenses d'investissement public en Algérie sont substantielles—environ 10 pour cent du PIB moyen sur la période 2000–04, contre environ 7,5 pour cent dans les pays voisins. Une hausse significative du ratio est projetée pour les cinq années de l'exécution du PCSC. Si toutes les ressources autorisées pour le PCSC étaient exécutées, les dépenses d'investissement public hors hydrocarbures doubleraient pratiquement passant de 16,5 pour cent du PIB hors hydrocarbures en 2004 à un niveau de pointe de plus de 30 pour cent en 2007, pour retomber à 16 pour cent en 2009. Si tous les nouveaux projets du PCSC étaient engagés, il est plus que vraisemblable que leur exécution serait entravée par les contraintes actuelles de capacité. *Implication pour la réforme* : les goulets d'étranglement institutionnels sont les principaux enjeux à aborder.

L'impact de l'investissement public sur l'économie dépend de son efficacité, c'est à dire de sa capacité à produire une unité de produit en utilisant la combinaison des intrants la moins coûteuse. Dans une perspective Keynésienne, toute augmentation de la demande agrégée—qu'il s'agisse de la consommation, des exportations, ou de l'investissement—peut donner lieu à une augmentation du PIB réel, qui se poursuivra aussi longtemps que l'investissement augmente. Cependant, tandis que n'importe quel investissement influence positivement le PIB potentiel, son impact en tant que source d'une croissance réelle dépend de son efficacité. Un investissement de qualité demande des solutions à faible ratio coûts-avantages. Et que d'importantes ressources d'investissement puissent être mal affectées et gaspillées plutôt qu'orientées dans la voie d'une croissance durable est aussi une préoccupation justifiée. *Implication pour la réforme* : Attention devrait dorénavant porter sur l'efficacité et le ratio coûts-avantages de chaque projet d'investissement public.

L'évidence montre que l'efficacité de l'investissement public en Algérie, mesuré par le coefficient marginal de capital (ICOR), a été relativement plus faible que chez ses voisins au cours des dernières années (mais au moins elle ne s'est pas détériorée). Il n'y a aucune preuve empirique qui suggère que l'expansion de l'investissement après 1999 ait été à l'origine d'une plus grande inefficacité. Au contraire, l'ICOR a quelque peu baissé par rapport aux années 90 (un ICOR plus bas suggère une amélioration). Ceci suggère une amélioration, résultant principalement d'un meilleur climat de sécurité et de l'arrêt de divers projets de barrage d'une utilité contestable. Dans les secteurs de l'eau, des chemins de fer, et aéroportuaire, toutefois, les ressources ont été mal affectées à des projets d'investissement trop grands. Le surinvestissement constitue une pression supplémentaire sur les dépenses de fonctionnement ainsi que sur la capacité réduite à maintenir les immobilisations. **Implication pour la réforme :** les grands projets, en particulier dans les secteurs de l'eau, aéroports et des chemins de fer, devraient être évalués et suivis de manière adéquate.

L'exécution record du budget d'investissement a dans l'ensemble été acceptable au cours des dernières années. A la fin des années 90, les dépenses réelles d'investissement ont été proches de ce qui avait été budgétisé. Toutefois, les variations intersectorielles ont été substantielles (le tourisme et les télécommunications ont fait montre de taux d'exécution les plus bas, d'autres secteurs dépensant plus que leur budget original). Le taux moyen d'exécution des investissements a atteint 107 pour cent en 1998–2001. Depuis lors le taux s'est ralenti à 92 pour cent en 2002–04. Dans le contexte de l'importante expansion des ressources programmées pour les trois années à venir, le taux continuera probablement de baisser à moins de 90 pour cent. Par exemple, en 2005 le taux global était de 83 pour cent. La capacité d'exécution de l'investissement approuvé ne parvient pas à suivre le rythme prévu de mise à disposition des ressources. Les tentatives d'exécution au-delà d'une capacité d'absorption raisonnable n'aboutiront qu'à plus de gaspillage de ressources, comme cela s'est vu par le passé avec les sérieux problèmes d'exécution des grands projets. **Implication pour la réforme :** Encore une bonne raison pour laquelle le Gouvernement devrait prolonger le temps d'exécution du programme d'investissement (les appropriations budgétaires—crédits de paiement [CP]) et fixer un calendrier plus réaliste. Parallèlement, des mesures concrètes devraient être prises pour améliorer la programmation de l'investissement et la capacité d'exécution (y inclue la maîtrise d'ouvrage).

Pilier 1. La restructuration du système nationale d'investissement public

Un inventaire de l'expérience en matière d'investissements publics antérieurs est nécessaire pour garantir la bonne exécution des investissements publics futurs. Une revue détaillée de l'actuel portefeuille de projets s'impose comme mesure initiale, allant des projets à faible au haut niveau de performance d'un même ministère. **Implication pour la réforme :** un examen devrait être réalisé du stock des grandes immobilisations et des principaux projets en cours d'exécution, résultant en des réallocations appropriées des projets moins performants à ceux dont la performance est meilleure, tout en améliorant leur exécution.

Ensuite, le succès du PCSC dépendra d'une démarche toute aussi ambitieuse pour améliorer le cadre institutionnel de l'investissement public. Les principaux défis, par ordre d'importance sont les améliorations au niveau de : stratégies sectorielles, préparation des budgets-programmes et projets, exécution des programmes et projets, et suivi et évaluation. La première priorité consiste à s'assurer que des stratégies sectorielles robustes, actualisées, sur les quelles il y eu consensus soient en place. Dans la plupart des secteurs, ces stratégies n'ont pas été systématiquement revues depuis quelque temps. **Implication pour la réforme :** chaque ministère devrait examiner son plan stratégique et le confirmer, ou proposer un programme de travail à intervalle de temps fixe pour formuler, compléter, ou actualiser le plan stratégique, en consultation avec le Ministère des Finances.

Quoique le cadre juridique régissant la préparation des projets d'investissement public doive faire l'objet de quelques révisions, une troisième priorité est de résoudre le problème majeur du manque de suivi effectif des réglementations. La préparation des programmes et projets est régie par les dispositions du Décret 98-227 de juillet 1998. Cependant, en pratique, de nombreux projets ne s'appuient pas sur une analyse économique ; les études d'investissements alternatifs sont rarement entreprises ; les règles de passation de marchés ne sont pas systématiquement respectées ; et d'autres infractions se produisent. En conséquence, le coût des projets d'investissement est généralement plus élevé qu'il ne devrait l'être, l'exécution est plus longue, et l'impact économique moindre. A moins que le Gouvernement ne prenne immédiatement des mesures, ces problèmes affecteront fortement la mise en œuvre du PCSC au cours de la période 2005–09. ***Implication pour la réforme :*** des mesures complémentaires s'imposent dans trois directions—application des sanctions publiques pour non respect des réglementations budgétaires ; renforcement de la capacité des ministères d'exécution dans la préparation des projets ; et des initiatives permanentes de renforcement des capacités.

En tant que quatrième priorité, des nouvelles améliorations procédurales sont nécessaires au niveau de certains aspects de la budgétisation des investissements, en particulier en ce qui concerne l'exécution des projets et leur suivi. La cohérence entre le choix des investissements et l'établissement du budget récurrent demeure inadéquate. Le processus d'attribution des crédits est à l'origine de sérieux retards qui compressent l'exécution du budget de 12 à 8 mois. La règle selon laquelle seuls les projets qui sont prêts à être exécutés doivent être inclus au budget est régulièrement contournée. Les ministères d'exécution ont une latitude excessive pour transférer des fonds d'un projet à un autre ; et pour la branche exécutive à transférer des autorisations de programmes entre secteurs. Le suivi des projets est partiel et le suivi physique inadéquat. Enfin, il n'y a pas de suivi systématique des résultats des programmes d'investissement et il n'y a aucune évaluation ex post sérieuse et pertinente des projets. ***Implications pour la réforme :***

- Créer d'urgence une base de données centrale temporaire pour les projets du PCSC au Ministère des Finances. Il serait tout simplement trop long d'attendre que le système informatique modernisé (qui sera intégré à tous les sous-systèmes budgétaires) soit en place et fonctionnel en 2009 en raison de la lourde responsabilité que représente la gestion des sommes importantes impliquées.
- Chaque ministère et wilaya devront soumettre semestriellement des rapports sur l'exécution des investissements. Ces rapports constituent des apports clés pour la base de données centrale et pour les réaffectations budgétaires.
- Des indicateurs de suivi pilotes, en coordination avec les stratégies redéfinies, devraient être définis pour les secteurs clés.
- De petites équipes d'évaluation devraient être formées dans les ministères d'exécution, la coordination entre les secteurs étant assurée par le Ministère des Finances.

Pilier 2. Le nouveau rôle de la CNED

Le CNED a été créé dans le but d'aider à traiter les insuffisances dans la préparation et l'exécution des « grands » projets qui ont été décrites ci-dessus. La CNED a été créée le 5 juin 2004. La CNED est dirigée par un Conseil d'administration présidé par le ministre des Finances et composé de quatre autres ministres. La direction est confiée à un Directeur général disposant du degré d'autonomie et du niveau de responsabilité digne d'une entreprise gérée de manière professionnelle. Le gouvernement a décidé de concentrer la CNED sur des fonctions essentielles, à savoir : i) fournir un avis préalable sur la viabilité économique générale des idées relatives aux grands projets avant le lancement d'études détaillées et d'autres étapes préparatoires formelles ; ii) confirmer que les procédures prévues par le décret 98–227 sont respectées dans la forme et dans le fonds, avec confirmation obligatoire avant qu'un projet puisse être inclus dans le budget

d'investissement ; iii) assurer le suivi des grands projets d'investissement; iv) conduire la préparation des manuels, guides et procédures destinés aux personnels concernés au sein des ministères d'exécution ; et v) initier des évaluations de projets et de programmes et renforcer les capacités d'évaluation au sein des ministères d'exécution.

L'étendue des pouvoirs de la CNED se limite aux « grands » projets. Ces projets sont définis par des critères quantitatifs et qualitatifs comme mentionné précédemment. Le critère quantitatif du projet (ou programme) est son coût total, notamment les coûts d'investissement initial et les coûts variables estimatifs futurs, accompagnés d'un seuil uniforme et de seuils supérieurs définis secteur par secteur. Les critères qualitatifs peuvent comprendre la nature particulièrement novatrice de certains projets ou programmes ou encore des risques inhabituels découlant du projet. ***Implications pour la réforme :***

- Les activités de la CNED doivent être gérées et supervisées par le gouvernement. Son existence se justifie essentiellement pendant une phase de transition marquant le passage d'un système efficace sans contrôle de qualité vers un système où il existe des contrôles efficaces exercés surtout là où cela est nécessaire, c'est-à-dire dans les ministères d'exécution proprement dits.
- La CNED doit avoir une structure légère. « Légère » ici suppose des chaînes de commandement courtes, une équipe restreinte de personnes hautement compétentes et un mode opérationnel permettant de commander et de superviser rigoureusement la supervision technique et l'évaluation avec une large participation d'experts extérieurs à l'administration centrale.
- La CNED doit confirmer la cohérence du projet envisagé avec la stratégie sectorielle. S'il manque une stratégie appropriée, si celle-ci est incomplète ou caduque, la CNED peut formuler des observations dans la mesure où ces facteurs pourraient entraver la préparation de projets économiquement viables. La CNED peut aussi donner des conseils et d'autres supports.
- La CNED ne doit pas remplacer les responsabilités primaires des ministères techniques dans le cycle de projet. Par exemple, l'évaluation ex post doit être réalisée par le ministère d'exécution responsable ; avec le Ministère des Finances assurant l'orientation et la supervision, et la CNED assurant la formation.
- La CNED devrait être sujet à des audits de sa performance. La vérification externe des opérations financières de la CNED sera assurée par la Cour des comptes. Le contrôle de la déontologie professionnelle, de l'intégrité et de l'utilisation des ressources sera assuré par l'inspection générale de l'État.

Pilier 3. Le processus de modernisation de la gestion budgétaire

Certaines failles du processus budgétaire et goulets d'étranglement institutionnels donnent lieu à une faible exécution des programmes d'investissement. Il s'agit notamment : (a) d'hypothèses inexactes sur la formulation des budgets initiaux ; (b) des importantes réaffectations au milieu de l'année ; (c) des activités hors budget, et notamment des affectations fiscales, comptes spéciaux, et importants passifs éventuels qui ne font pas l'objet d'un suivi ; (d) d'un gradualisme, démarche par incréments par laquelle les allocations au budget courant et, dans une certaine mesure, les choix d'investissement sont principalement décidés comme des ajustements semi-automatiques aux allocations du budget de l'année précédente, faisant ainsi de l'établissement du budget un exercice de formule simple; (e) une très longue période complémentaire (3 mois) pour clôturer les comptes à la fin du cycle budgétaire ; (f) la multiplicité des comptes spéciaux de trésorerie qui fait contrepoids à la problématique précédente ; (g) l'absence d'un budget orienté sur les résultats , ce qui se traduit par l'absence d'indicateurs physiques et financiers ; et plus généralement (h) l'absence d'un cadre de

dépense à moyen terme. ***Implications pour la réforme*** : il doit être remédié à chacune de ces faiblesses d'une manière intégrée et cohérente.

La réforme en cours de modernisation du système budgétaire aborde certains des enjeux susmentionnés. Les éléments clés de la réforme qui affectent particulièrement l'établissement du budget d'investissement et devraient bénéficier d'un solide appui et se poursuivre sans relâche sont les suivants :

- Achèvement de la nouvelle classification budgétaire d'ici la fin de 2006, et mise en œuvre en 2007.
- Préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme pour 2008, avec des cas pilotes pour plusieurs ministères introduits en 2007.
- Préparation d'un nouveau document de programmation technique pour les projets d'investissement, y compris une nouvelle procédure d'approbation des projets d'investissement par la CNED d'ici la fin 2006.
- Introduction d'indicateurs pour le suivi de la performance en 2007, suivi de leur extension au reste du gouvernement central en 2008.
- Introduction d'une gestion des dépenses sur support informatique d'ici la fin de 2009.
- Introduction au Parlement d'une nouvelle Loi organique des finances à la fin de 2006.

C. L'amélioration de l'efficacité de l'investissement sectoriel

La section précédente a mis en lumière des enjeux systémiques généraux et la présente section met l'accent sur des enjeux sectoriels spécifiques. En réponse à la demande du Gouvernement, quatre secteurs clés ont été retenus comme centres focaux de la RDP : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé. L'évaluation qui suit non seulement confirme les conclusions générales antérieures mais illustre un nombre de défis et opportunités additionnels dans chaque secteur.

Transports et travaux publics

Les importants investissements ont permis d'accumuler un large patrimoine d'infrastructure au fil des années, mais le manque d'entretien est généralisé. L'Algérie dispose de 107.000 kilomètres de routes, dont 72 pour cent sont revêtues, 4.940 kilomètres de voies ferrées, 10 ports commerciaux, et 33 aéroports. L'Algérie se compare plutôt bien avec d'autres pays de la région pour ce qui est de la densité de réseau. Néanmoins, des goulets d'étranglement constituent une contrainte pour les ports, les routes, et le transport urbain et font obstacle à la croissance économique. En outre, la rentabilité économique n'a pas toujours guidé la prise de décision dans le secteur des transports. Cette situation a donné lieu à des investissements d'une viabilité économique faible à court terme, dont notamment des lignes de chemin de fer et aéroports, pour lesquels des niveaux acceptables de trafic présent ne se sont pas matérialisés. Cependant, la Revue reconnaît que la rentabilité économique à moyen terme peut améliorer et que des impératifs non-économiques pourraient justifier des tels investissements. Entre-temps, la compétitivité du secteur portuaire a été affectée par un investissement insuffisant dans des terminaux et équipements plus productifs, en particulier pour la manutention des conteneurs. Un vieillissement significatif du patrimoine se produit en raison d'un manque d'entretien ponctuel.

Malgré les efforts consentis ces dernières années, l'efficacité du secteur des transports en Algérie est toujours sensiblement inférieure aux repères régionaux à plus d'un point de vue. Ceci est particulièrement vrai dans le secteur ferroviaire, où les indicateurs de productivité de l'infrastructure, du matériel roulant et du personnel sont deux à trois fois inférieurs à ceux d'autres pays de la région. Dans les ports, les temps de rotation des navires et les temps de séjour des marchandises pourraient être fortement réduits afin de faire baisser les coûts du transport dans la chaîne logistique. Les

services de transport urbain eux aussi ne répondent pas entièrement aux besoins de la population et de l'économie : à Alger, en 2004 une enquête auprès des ménages sur les transports a indiqué que 80 pour cent de la population n'était pas satisfaite de la qualité des services de transports.

En comparaison des normes internationales, les dépenses consacrées par l'Algérie au secteur des transports ont été adéquates au cours des dernières années. Contrairement aux pays où la participation du secteur privé est importante, en Algérie le transport est entièrement financé au titre du budget public alloué au Ministère des Transports et au Ministère des Travaux Publics. Le secteur est principalement exploité par des entreprises publiques.² Les investissements se sont situés entre 10 et 16 pour cent de l'investissement public total au cours de la période 1992–2004. Ils ont été en moyenne de l'ordre de 1 pour cent du PIB au cours de la période 1992–2000. Avec le PSRE, les investissements sont passés à 1,4 pour cent du PIB au cours de la période 2001–04. En tant que repère, le service de recherche de la Banque mondiale estime les besoins annuels d'investissement dans les routes et chemins de fer dans la région MENA à 1,2 pour cent du PIB au cours de la période 2005–10.

La politique d'investissement a été largement orientée aux nouvelles infrastructures plutôt qu'à l'entretien. Ceci a contribué au vieillissement du patrimoine—en particulier du réseau routier, dont 39 pour cent seulement ont été déclarés en bonne condition en 2003. Le patrimoine exige à l'heure actuelle des réhabilitations et modernisations coûteuses. En particulier, les budgets d'entretien routier ont été en moyenne de moins de 0,2 pour cent du PIB au cours des 15 dernières années. Ce chiffre est nettement inférieur aux 0,5 à 1,0 pour cent du PIB généralement enregistrés dans d'autres pays.

Tandis que les entreprises publiques portuaires et les établissements publics du secteur aéroportuaire présentent dans l'ensemble des comptes d'exploitation équilibrés, d'autres secteurs dépendant toujours largement des subventions publiques. C'est le cas de la Société nationale des transports ferroviaires (SNTF), de l'Entreprise des transports urbains et suburbains d'Alger (ETUSA), et d'Air Algérie. Cette situation impose toujours un important fardeau sur les finances publiques en requérant des subventions récurrentes et des assainissements financiers chroniques, représentant en moyenne 0,2 pour cent du PIB au cours de la période 2000–05. Les mécanismes de subventions aux entreprises publiques ne permettent pas d'établir une distinction claire entre les compensations pour obligations de service public et la contribution de fait des contribuables qui supportent les coûts liés aux inefficacités.

Le PCSC rattrapera le retard pris dans le développement, la réhabilitation, et la modernisation de l'infrastructure. La réalisation des projets d'envergure tels que l'Autoroute Est-Ouest, les rocade d'Alger, le métro d'Alger, et les tramways dans les grandes villes sera achevée. De même les chemins de fer seront réhabilités et un entretien adéquat sera assuré sur le réseau routier économique de base. Au-delà du PCSC, *les recommandations pour le secteur sont les suivantes :*

- Porter une plus grande attention à un entretien routier adéquat sur l'ensemble du réseau en garantissant des ressources en ligne avec des normes internationales établies pour chaque sous-secteur, y compris les chemins de wilayas et les chemins communaux qui sont régulièrement tombés en mauvais état..
- Renforcer le rôle central de conseiller de la CNED dans les investissements du secteur.
- Reconsidérer soigneusement le portefeuille des projets ferroviaires. Le rôle économique des chemins de fer devrait être évalué à la lumière de l'avantage comparatif des routes

² Le transport routier est une exception avec une part importante du marché aux mains d'opérateurs privés—93 pour cent de la capacité des services interurbains de passagers, 97 pour cent de la capacité du transport de marchandises et 97 pour cent du transport urbain à Alger en 2004.

pour divers segments du marché (excepté le projet Touggourt-Hassi-Messouad qui a des projections des passagers raisonnables).

- Concevoir un projet pour un terminal à container de qualité mondiale, qui serve la zone économique d'Alger.

Les réformes institutionnelles sont, elles aussi, essentielles :

- Centrer le rôle du Gouvernement sur sa fonction de planificateur avec un plan multimodal de transport actualisé. Ceci implique une orientation et une planification stratégique des grands projets d'infrastructures de transports tout en veillant à leur justification économique, et une coordination adéquate entre les institutions du secteur.
- Des instances de régulation doivent être mises en place en toute indépendance des fonctions de prises de décision publiques dans les secteurs portuaire et aéroportuaire, afin de veiller au bon fonctionnement des marchés des services de transport.
- Développer des marchés pour les services de transports, notamment :
 - Introduire des contrats de performance entre les entreprises publiques et le Gouvernement, ainsi ouvrant le marché à la concurrence, réorientant les entreprises dans la voie d'une gestion commerciale basée sur des coûts de référence.
 - Séparer les activités commerciales des autorités publiques afin d'éviter des inefficacités et des conflits d'intérêt, notamment dans les ports et les aéroports.
 - Encourager la concurrence entre les modes de transport (par exemple, entre les services ferroviaires et routiers), au sein des modes (par exemple, entre transporteurs aériens), et pour développer le marché par le biais de l'adjudication de concessions et de contrats de gestion sur une base concurrentielle.
 - Mobiliser le secteur privé pour tirer avantage de son expertise technique et de gestion. Des politiques pour mobiliser des ressources privées et promouvoir la récupération des coûts là où il est économiquement justifiable doivent être supportées. Ceci inclut un Fond des Routes, un Fond de Transport urbain, et l'ajustement des prix sur certains services, et des recettes provenant des concessions.

Eau

L'Algérie est dans la bonne voie pour atteindre l'Objectif de développement pour le millénaire en matière d'eau et d'assainissement consistant à réduire de moitié le nombre de personnes sans accès durable à une meilleure eau potable et assainissement de base d'ici 2015. Pour ce faire, le Gouvernement a progressé sur deux fronts. Premièrement, il a modernisé le cadre législatif pour la gestion de l'eau et adopté des changements institutionnels majeurs. Ceci a permis l'introduction d'agences de bassin, la participation privée par le biais de concessions, les ajustements au tarif de l'eau, et une réorganisation des entreprises publiques économiques (EPIC) responsables de l'eau. Plus récemment, il a recherché de nouvelles modalités de partenariat public-privé pour la prestation de services d'approvisionnement urbain en eau—par exemple, à Alger avec l'opérateur français Suez, mais aussi à Oran, Constantine, et Annaba ; et il s'est embarqué dans un important programme de mobilisation des eaux de surface (67 barrages d'ici 2009) et de dessalement (12 stations) afin de combler le déficit. Deuxièmement, il a consacré un niveau de plus en plus important de ressources aux investissements hydrauliques. Au cours de la période 2001–06, les dépenses publiques ont porté principalement sur les infrastructures de surface pour faire face aux besoins en eau potable et industrielle et, seulement en deuxième instance pour répondre aux besoins de l'agriculture. En conséquence, de 1995 à 2004 la plus grande partie des dépenses a été consacrée aux infrastructures de

mobilisation de l'eau (principalement les barrages) et d'alimentation en eau, suivies par l'assainissement et l'irrigation.

Malgré les succès remportés, les investissements pour mobiliser un approvisionnement additionnel en eau potable, eau industrielle, et d'irrigation n'ont pas réussi à s'aligner sur la demande croissante. Les récentes sécheresses ont exposé la vulnérabilité des grands périmètres d'irrigation et la pression sur les ressources en eau souterraine. Parallèlement, de nouvelles demandes ont émergé pour d'importants investissements dans les stations d'épuration des eaux usées afin de faire face à la menace permanente que posent les eaux usées non traitées sur la santé et la viabilité à long terme des ressources en eau du pays. Le PCSC offre l'occasion de remédier à ces problèmes grâce à une nette accélération des dépenses publiques globales. Toutefois, le Gouvernement cible les ressources additionnelles pratiquement exclusivement à *plus* d'infrastructures—en particulier, des installations coûteuses de stockage, le développement de l'irrigation, et le traitement des eaux usées. Les nouveaux projets incluent cinq grands barrages, huit systèmes de transfert, six projets d'expansion de l'irrigation, et trois cent cinquante projets de lacs collinaires. Le PCSC a donc opté pour une approche des affaires strictement concentrée en « hardware » de nouvelle infrastructure, en l'état partiellement inadéquate pour faire face aux multiples défis de « software » de bonne gouvernance auxquels le secteur de l'eau se trouve confronté.

Plusieurs enjeux méritent d'être pris en considération par le Gouvernement. En conséquence d'une faible évaluation des grands projets hydrauliques, ces derniers continuent à faire face à de graves difficultés en termes de viabilité financière et de retards d'exécution. Les utilisateurs finals d'eau en milieu rural sont toujours confrontés à des interruptions de service. Le suivi et l'évaluation de la performance des projets sont limités. Les dépenses d'exploitation et entretien (E&E) sont à un niveau alarmant—proche de zéro. Et, malgré les importantes ressources consacrées au secteur, peu de dépenses sont consacrées à des biens réellement publics—par exemple, des réformes réglementaires et institutionnelles à la fois pour les besoins en ressources et en services, la collecte des eaux usées et le drainage, et les incitations à la conservation de l'eau d'irrigation. Les problèmes non résolus de « gouvernance » sont notamment le peu de responsabilisation institutionnelle, le manque de transparence, et la faible participation des utilisateurs.

La solution à ces problèmes donnerait lieu à une expansion plus équilibrée des dépenses publiques consacrées à l'eau et, en fin de compte, à de meilleurs résultats (Chapitre 6). *Le récapitulatif des recommandations pour le secteur est le suivant :*

- Préparer une stratégie plus claire qui intègre les projets axés sur le développement hydroélectrique à long terme, l'irrigation et les besoins d'eau pour l'environnement. La nouvelle stratégie devrait prioriser les besoins en eau du milieu urbain et veiller à ce que les villes soient incitées à conserver l'eau au cours des années sèches, et développer une approche axée sur les incitations à la réforme du secteur de l'eau en tant qu'alternative au mode actuel de rationnement quantitatif. La stratégie doit être basée sur la Loi de l'eau 2005.
- Compléter la stratégie avec un plan de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), prévoyant une planification et budgétisation des investissements pour l'ensemble du secteur, ainsi qu'un bon pilotage du secteur. Ceci implique l'actualisation et élargissement du Plan national de l'eau.
- Entre-temps, mettre un frein à des nouveaux investissements dans les projets de barrages et grands périmètres d'irrigation jusqu'à ce qu'un examen des investissements en cours au secteur ait été réalisé et le préparation d'un portefeuille complet ait été terminé.
- Réorienter les allocations budgétaires des programmes de mobilisation de l'approvisionnement et d'expansion du système de l'infrastructure en faveur de programmes liés à la gestion, productivité, et gouvernance.

- Faire un inventaire complet des actifs de l'eau et préparer un plan de leur gestion.
- Réhabiliter et entretenir les périmètres d'irrigation, en favorisant les systèmes pressurisés adaptés à une irrigation de haut rendement, comme les « *drips* ».
- Envisager de nouvelles formes de transferts de la gestion de l'irrigation, y compris sans y être limitées, des projets de construction-exploitation-transfert, des concessions, et affermage.
- Introduire des contrats de performance dans les subventions de l'ONID, tout en rendant ces subventions explicites. Ceci implique d'explicitier les subventions d'équilibre aux projets de grande irrigation, et les subventions à la compensation du différentiel entre le coût de production de l'eau et les prix à la consommation des ménages.

Education

L'Algérie a remporté d'importants succès au niveau de l'universalisation de l'enseignement primaire et d'un accès accru aux autres niveaux de l'éducation. Néanmoins, les taux de participation à l'enseignement secondaire au niveau du collège et à l'enseignement supérieur sont faibles en comparaison d'autres pays à revenu comparable, et ils se situent loin à la traîne des pays à revenu intermédiaire d'Asie et d'Amérique latine. Le système éducatif fait montre de faibles indicateurs d'efficacité interne et externe. Il est estimé que les inefficacités associées aux taux élevés d'abandon et de redoublement à elles seules augmentent de 30 pour cent le coût lié à la production d'un diplômé. Au niveau du secondaire de cycle inférieur, le coût est plus du double de celui d'un système efficace.

Le secteur de l'éducation a bénéficié d'une réforme exhaustive, bien centrée ; mais certains éléments de la stratégie doivent être élaborés davantage. La réforme a été adoptée en 2002 et sa mise en œuvre a commencé en 2003. À juste titre elle met l'accent sur le relèvement de la qualité à tous les niveaux tout en élargissant l'accès et en améliorant les taux d'achèvement du post-primaire. Cependant, il faut encore élaborer la stratégie pour mettre la qualité de l'enseignement primaire à niveau, ce qui à l'heure actuelle porte essentiellement sur la mise à niveau des qualifications des enseignants mais avec des impacts limités sur l'instruction en salle de classe. La stratégie pour l'enseignement professionnel devrait aussi être plus flexible et mieux répondre aux besoins du marché du travail. La stratégie de l'enseignement supérieur devrait viser à aborder les enjeux plus vastes d'amélioration de la qualité, de la gouvernance, et du financement plutôt que de donner une importance excessive, comme actuellement, à l'accès. L'allocation budgétaire à l'éducation est moyenne par rapport aux normes internationales ; toutefois, de nouveaux besoins peuvent nécessiter un budget additionnel, et les allocations internes pourraient être nettement améliorées. D'importantes économies peuvent aussi être tirées d'une réforme partielle des dépenses de l'éducation, notamment dans l'enseignement supérieur, et d'un plus grand ciblage aux étudiants à bas revenu. Environ la moitié des dépenses sociales de l'enseignement supérieur est actuellement consacrées aux dépenses d'hébergement des étudiants, aux cantines, et aux bourses d'études.

La maintenance n'est pas assurée régulièrement par les communes, ce qui engendre de plus fréquentes et coûteuses dépenses de réhabilitation. La plupart des établissements scolaires ont un mobilier et équipement de base, mais bon nombre d'entre eux ne disposent pas des ressources essentielles d'enseignement-apprentissage en sciences, mathématiques, et la technologie de l'information (TI). Les écarts dans les réussites des étudiants entre établissements ne s'expliquent *pas* par les ressources d'enseignement-apprentissage, telles que la taille de la classe, les qualifications des enseignants, ou la formation. En bref, le défi consiste à réorienter une plus grande partie des dépenses vers le matériel qui renforcera la qualité et vers une maintenance d'un bon rapport coût-avantage.

Le cadre institutionnel régissant les dépenses de l'éducation est faible. Le système existant a conféré d'importantes responsabilités de planification et exécution aux wilayas, sans pour autant les inciter à améliorer leur efficacité ou à assurer le suivi de leur performance. L'efficacité de l'enseignement supérieur est limitée en raison du manque d'autonomie des universités dans les domaines d'établissement des curricula, des finances et de la gestion.

La première priorité serait d'améliorer la qualité et la performance de l'enseignement scolaire. Ces deux objectifs sont déjà contenus dans la Carte scolaire (voir l'annexe Y). Ceci implique d'améliorer (a) l'efficacité interne de l'enseignement scolaire en réduisant les taux de redoublement et d'abandon, notamment parmi les garçons, (b) les taux de passage entre différents cycles, et (c) l'apprentissage. Ceci implique :

- le changement des pratiques pédagogiques comme l'évaluation des étudiants et des enseignants ;
- la mise à niveau des curricula,
- la diversification du matériel pédagogique,
- l'amélioration de la pédagogie des enseignants, grâce à l'appui au développement professionnel des enseignants et l'évaluation du rapport coût-avantage de leur formation pédagogique ; et
- le suivi scolaire et les résultats de performance des élèves. La participation proposée de l'Algérie à la prochaine enquête internationale sur les réussites des étudiants sera l'occasion de comparer le pays à d'autres pays et de créer une capacité d'évaluation nationale.

La deuxième priorité concerne la stratégie sectorielle : les objectifs (et leurs implications et choix correspondants) doivent être définis afin d'accroître l'accès à tous les niveaux et être accompagnés de politiques spécifiques pour l'amélioration de la qualité. Ceci implique des mesures dans plusieurs domaines.

- Prévisions des inscriptions. Elles évalueraient le réalisme des cibles de politiques et des instruments pour les matérialiser—en tenant compte des besoins matériels en établissements scolaires supplémentaires, enseignants, et autres ressources à chaque niveau.
- Enseignement supérieur. Reconsidérer le rythme du développement universitaire et évaluer les stratégies alternatives pour accroître l'accès par le biais de la diversification institutionnelle et programmatique, ainsi qu'un plus grand recours aux services pédagogiques de l'étranger afin d'atténuer les contraintes de capacités dans le moyen terme.
- Enseignement et formation professionnels. Clarifier les objectifs pour faire face aux besoins de main-d'œuvre qualifiée et la relation à l'enseignement secondaire général. Ensuite, concevoir de nouveaux programmes en conséquence.

Une troisième priorité, en coordination avec les deux précédentes, regarde la réorientation dans les niveaux et la composition des dépenses de l'éducation, ainsi que dans le financement sectoriel. Ceci afin de: (a) augmenter les ressources de l'éducation (mais les rééquilibrer entre les sous-secteurs et les régions pour atteindre les objectifs de la stratégie de qualité et d'accès accrus) ; (b) réduire la part des dépenses sociales dans les dépenses publiques de l'enseignement supérieur pour libérer des ressources pour améliorer l'instruction ; (c) augmenter les allocations aux intrants pédagogiques hors personnel ; et (d) viser une plus grande efficacité et rentabilité des coûts dans des dépenses publiques, notamment dans la construction et la prestation de services de soutien. ***Le récapitulatif des recommandations pour le secteur est le suivant :***

- Augmenter progressivement les allocations du secteur de l'éducation dans le moyen terme, mais rééquilibré entre régions à fin d'atteindre les objectifs d'accès et de qualité.
- Augmenter les allocations de l'enseignement secondaire de cycle inférieur et collège (en plus des allocations actuelles du PCSC) pour la construction de nouvelles écoles et le recrutement d'enseignants.
- Réduire la part des dépenses sociales de l'éducation universitaire à fin de libérer des ressources pour améliorer l'instruction. Fixer des normes de dépenses par étudiant plus élevées pour les intrants pédagogiques.
- Revoir les normes et standards techniques pour la construction d'écoles afin de réduire les coûts unitaires de construction et dépenses récurrentes correspondantes associées pour l'exploitation et l'entretien.
- Concevoir et développer une nouvelle politique des ressources humaines dans le secteur (en parallèle avec une réforme de la fonction publique)
- Accorder l'autonomie financière et de gestion (et arrêter des normes de responsabilisation plus strictes) aux institutions pédagogiques. Evaluer les taux d'utilisation actuels et les besoins des étudiants en installations d'hébergement et cantines, et externaliser les services lorsque cela s'avère possible.
- Introduire des mesures de partage des coûts dans l'enseignement supérieur pour permettre un financement durable de l'accès accru. Prioriser la réforme des structures de gouvernance et créer un environnement financier pour récompenser activement l'innovation. Conférer une plus grande responsabilité aux wilayas pour le suivi de la performance et créer des incitations à l'efficacité.
- Remédier aux inégalités des dépenses scolaires entre les wilayas et les communes en réaffectant les enseignants et en assurant des fonds additionnels aux communautés les plus pauvres. Revoir avec la vue d'une réduction et meilleur ciblage l'hébergement gratuit, les bourses d'études, et les autres services sociaux de l'enseignement supérieur pour mieux les orienter vers les étudiants des familles et régions les plus pauvres.
- Avoir recours aux importations pour l'enseignement supérieur en faisant appel aux facultés spécialisées ou aux programmes de bourses d'études à l'étranger dans des domaines spécialisés prioritaires afin d'atténuer les contraintes sur les capacités.

Santé

Le système de santé algérien a de nombreux atouts. L'accès géographique aux installations de santé se situe à 98 pour cent et l'ensemble de la population jouit d'une couverture maladie au moins pour les soins de santé prodigués dans le secteur public. En conséquence, les indicateurs de santé se sont fortement améliorés au cours des dernières décennies. L'espérance de vie est passée de 53,5 ans en 1970 à 71 ans en 2003, soit un niveau supérieur à d'autres pays à revenu moyen inférieur. Le taux de mortalité infantile a diminué de 94 pour 1 000 enfants en 1980 à 33 en 2004.

L'efficacité, la qualité, et l'équité du système des soins de santé pourraient être améliorées. Les taux d'occupation sont très faibles. Les différents niveaux de soins ne sont pas utilisés de manière optimale. Les établissements de soins primaires et secondaires sont sous-utilisés car de nombreux patients ont directement recours aux CHU ou aux établissements hospitaliers spécialisés (EHS). Cette situation engendre des coûts additionnels. La qualité des soins semble également perfectible, comme en témoignent le taux élevé d'infection nosocomiale, ou encore les pannes fréquentes d'équipements médicaux. Enfin, l'équité du système pourrait être améliorée. En dépit d'un réseau dense et bien structuré, l'accès « réel » aux soins en milieu rural est entravé par le manque d'équipement, de médicaments, et de personnel médical. En outre, en raison de la qualité insuffisante des prestataires

publics, le secteur privé se développe rapidement. Dans la mesure où le coût des soins dans le privé est très majoritairement supporté par les ménages, ceci nuit à l'équité du système.

Plusieurs efforts de réforme ont déjà été lancés : (a) la réorganisation et réaménagement de l'organigramme de l'administration centrale ; (b) l'amorce du processus de réforme de la gestion de 4 hôpitaux ; (c) le développement du système d'informations (mise en place de l'intranet entre le ministère et les établissements de la santé) ; et (d) l'ouverture du champ hospitalier au secteur privé (étendu des services aux opérateurs privés).

Cependant, l'absence d'une stratégie sectorielle intégrale pour la plupart du temps, des problèmes institutionnels, et des ressources inadéquates sont les principales raisons à l'origine des difficultés du système. Jusqu'au mois d'octobre 2006, il n'y avait pas de stratégie sectorielle globale qui orienterait l'activité de tous les acteurs. Les problèmes institutionnels incluent le manque de coordination des services d'administration centrale, l'absence d'acteur local « fort » dans le secteur de la santé, et l'autonomie insuffisante des établissements de santé. Enfin, des moyens insuffisants sont consacrés au pilotage et à la gestion du système au niveau central, dans les wilayas et dans les hôpitaux, en termes de systèmes d'information et de personnel qualifié.

Le système est confronté à d'importants défis financiers. A 4,3 pour cent du PIB (en 2002), le niveau global des dépenses—publiques et privées—consacrées à la santé est relativement faible par rapport aux pays à niveau de revenu similaire. Toutefois, à court et moyen terme, l'Algérie devra faire face à des dépenses de santé nettement plus importantes en raisons des transitions démographique et épidémiologique, de l'utilisation de nouvelles technologies et de nouveaux médicaments coûteux, de l'augmentation éventuelle des salaires des professionnels de santé dans le secteur public, et de la révision en cours des tarifs de 1987 utilisés par le système de sécurité sociale pour rembourser les soins dans le secteur privé. Les contraintes financières seront renforcées par le fait que le système algérien de la santé est toujours fortement influencé par la doctrine des soins gratuits, ce qui explique pourquoi pratiquement tous les soins curatifs et préventifs possibles sont assurés par le secteur public en échange d'une très modeste contribution. Enfin, la sous-déclaration et non-déclaration à la sécurité sociale sont très importantes en Algérie, ce qui limite le montant des ressources disponibles.

Le retard enregistré pour passer à des relations contractuelles entre la Sécurité sociale et le Ministère de la Santé pour le financement des établissements de santé publics porte préjudice au système de santé. A la fois le budget de l'Etat et le système de sécurité sociale se comportent en « acheteurs aveugles » de soins et il n'y a aucune séparation réelle entre l'acheteur et le prestataire de soins, ce qui ne permet pas d'inciter les institutions de santé à améliorer l'efficacité et la qualité de leurs services.

L'Algérie devrait améliorer l'efficacité du système en mettant en œuvre des réformes dans la gestion, tout dégageant simultanément des ressources supplémentaires. *Les principales recommandations pour le secteur de la santé sont les suivantes :*

- Compléter les travaux de mise en route de la stratégie sectorielle intégrale pour orienter l'action de tous les acteurs, et ainsi donner la justification d'une augmentation des allocations sectorielles à la santé sur le moyen terme. Il serait souhaitable d'adopter une approche concertée pour l'élaboration de cette stratégie pour obtenir un consensus entre les principaux acteurs du système. À cette fin un comité ad hoc pourrait être mis en place, présidé par le ministre de la Santé.
- Améliorer le cadre institutionnel sur la base de quatre piliers : (a) renforcer la coordination entre les principaux ministères impliqués dans le secteur de la santé ; (b) réorganiser l'administration centrale du Ministère de la Santé pour renforcer la cohérence de la

politique de santé ; (c) créer des agences régionales de santé ; et (d) accorder une plus grande autonomie aux gestionnaires d'hôpitaux.

- Renforcer les capacités de pilotage et de gestion au Ministère. Au niveau central, renforcer les moyens humains nécessaires pour gérer le système (informaticiens, statisticiens, actuaires, économistes de la santé). Améliorer la formation des gestionnaires et développer des systèmes d'information modernes.
- Renforcer les budgets des niveaux primaires et secondaires. Développer un système de « médecin référent », et e introduire le partage des charges avec le secteur privé.
- Reformuler le système de financement du secteur :
 - Grâce à un meilleur contrôle des dépenses par l'adoption de mesures de lutte contre la sous-déclaration et non-déclaration à la sécurité sociale. Pour les soins ambulatoires, profiter de la révision des tarifs de 1987 pour établir des relations contractuelles avec les professions de santé et faire un usage « stratégique » de l'outil contractuel ; étudier les conditions de mise en place de mécanismes de paiement des prestataires permettant de maîtriser les coûts (capitation notamment).
 - Développer une réforme de la politique du médicament. Il s'agit notamment de promouvoir les médicaments génériques ; d'examiner comment les prix des médicaments sont fixés, en les liant à leur valeur ajoutée thérapeutique ; d'équiper les caisses maladie avec des systèmes d'information pour analyser les dépenses et pour contrôler les ordonnances ; et pour les hôpitaux, former les directeurs à la nouvelle réglementation de passation de marchés pour acquérir les médicaments aux meilleurs prix possibles.
 - Par l'introduction d'un panier de soins et l'augmentation de la contribution financière des ménages.
- Mettre en place une agence pour l'accréditation des établissements de santé et l'évaluation permanente de leur activité et de la qualité des soins.
- Mettre en place la contractualisation entre la Sécurité sociale et le Ministère de la Santé. Pour surmonter les difficultés actuelles, entreprendre un audit rapide et précis, analysant toutes les composantes de la réforme.

D. Conclusion

Ce rapport met en lumière les défis complexes auxquels sont confrontées les autorités algériennes au moment où elles mettent en œuvre leur ambitieux programme d'investissement. Le programme de la réforme proposée des dépenses publiques implique une priorisation et un échelonnement précis, en commençant par des mesures qui auront un impact à court terme sur le budget 2007. Parallèlement, les bases doivent être jetées pour des initiatives à moyen (jusqu'en 2009) et long terme (au-delà de 2009). Le Gouvernement devrait envoyer des signaux non ambigus de son intention de définir de nouvelles règles du jeu pour la sélection, préparation, et gestion des projets publics, en renforçant les messages d'engagement, de meilleure gouvernance, de transparence, et de qualité des dépenses. De simples promesses publiques d'attribution de plus de ressources seraient dépourvues de fondement en raison des limites de la capacité d'absorption. Non seulement la conception mais aussi la mise en œuvre de cette stratégie devrait être cohérente entre les ministères d'exécution. Le processus doit être transparent, ouvert et participatif. Le programme de réformes récapitulé dans la matrice ci-jointe représente l'évaluation détaillée indépendante de la Banque de ce qui sera nécessaire au plein succès du PCSC dans le contexte d'une amélioration de la gestion budgétaire et des perspectives de développement à long terme de l'Algérie.

Algérie RDP—Matrice des politiques et mesures prioritaires

Objectif de politique	Court terme (jusqu'à fin 2007)	Moyen terme (jusqu'en 2009)	Long terme (au-delà de 2009)
Pérennité budgétaire.	Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente (en rapport avec des améliorations de productivité). Envisager de modifier le prix pétrolier de référence dans la loi annuelle des finances. Envisager d'utiliser l'espace budgétaire (moyennant la réduction des taux d'imposition) pour stimuler la croissance des activités hors hydrocarbures. Maintenir un contrôle serré de la croissance des dépenses de fonctionnement (liées au programme PCSC). Mener à terme le programme de remboursement anticipé de la dette extérieure.	Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente en rapport avec la productivité. Convertir le FRR en un compte d'épargne et financier intégré au budget avec transparence. Maintenir un contrôle serré de la croissance des dépenses de fonctionnement (liées au PCSC). Continuer à poursuivre une saine politique de gestion de la dette.	Maintenir une position budgétaire robuste et une politique salariale prudente en rapport avec la productivité. Réduire le rythme de la croissance des dépenses de fonctionnement à un niveau soutenable dans le moyen terme (liées à la fin du PCSC). Continuer à poursuivre une saine politique de gestion de la dette.
Pilier 1. Système restructuré et plus efficace d'investissement public.	Arrêter le programme d'investissement pour 2007 (approbation des crédits de paiement) avec des montants associés aux niveaux réels d'exécution. Prendre des mesures précoces pour améliorer la programmation, le suivi et l'exécution des investissements, y compris : • Renforcement institutionnel au sein des ministères de la capacité de préparer des projets, ainsi que stricte application des normes à ce propos. • Révision détaillée des projets publics existants et établissement d'une base de données centrale pour les projets PCSC au MdF. Publication d'une liste des projets peu performants éliminés. • Introduction des indicateurs de suivi des projets pour des secteurs pilotes et d'un rapport annuel sur l'exécution des projets PCSC.	Étendre le programme d'investissement futur (crédits de paiement) dans le cadre d'un calendrier réaliste allant au-delà de 2009. Prendre des mesures à moyen terme pour améliorer la préparation, la programmation, le suivi et l'exécution des investissements, y compris : • Continuer le renforcement institutionnel de la capacité de préparer des projets, ainsi que la stricte application des normes à ce propos. • Continuer la publication de la liste des projets peu performants éliminés. • Introduction des indicateurs de suivi des projets pour d'autres secteurs et d'un rapport biannuel sur l'exécution des projets PCSC.	Achever le programme d'investissement du PCSC. Appliquer les sanctions publiques pour non conformité aux normes des projets. Développer un inventaire complet des actifs publics.
Pilier 2. Gestion efficace des « grands » projets par le CNED.	Développer un inventaire complet des « grands » projets en cours. Préparation par la CNED d'un manuel avec des normes minimales pour des « grands » projets. Introduire la formation par la CNED pour la préparation de « grands » projets. Introduction d'un rapport annuel sur l'exécution des « grands » projets suivis par la CNED.	• Amendement de la loi CNED, renforcement et clarification de son rôle. • Formation continue par la CNED dans la préparation de « grands » projets et la passation des marchés. • Introduction d'un rapport bi-annuel sur l'exécution des « grands » projets suivis par la CNED	
Pilier 3 : Gestion budgétaire moderne.	Atteindre les résultats prévus de la réforme de modernisation du système budgétaire, et notamment : • Nouvelle classification économique du budget d'ici la fin de 2006. • Introduction des CDMT dans des 5 ministères pilotes en 2007.	Poursuivre le programme restant de la réforme de la modernisation du système budgétaire, y compris : • CDMT global en 2008 et sectoriel dans des autres ministères d'ici début 2009. • Généralisation du système de suivi basé sur la performance dans d'autres ministères en 2008. Publication du premier audit de la performance sur des	Achever le programme prévu de modernisation du système budgétaire, y compris : • Des CDMT globaux et sectoriels dans tous les ministères actualisés une fois par an. • Rapports annuels des audits sur la performance de tous les ministères.

Objectif de politique	Court terme (jusqu'à fin 2007)	Moyen terme (jusqu'en 2009)	Long terme (au-delà de 2009)
	• Introduction des indicateurs de performance dans les ministères pilotes en 2007. • Nouvelle loi organique des finances soumise au Parlement d'ici fin 2006. Développer des mesures d'urgence de modernisation du budget : • Introduction de nouvelles réglementations relatives aux comptes spéciaux de trésorerie, en éliminant ceux qui ne se conforment pas aux critères d'établissement de rapports. • Evaluation des systèmes d'audit, de contrôle, et de passation des marchés pour l'évaluation ex post du PCSC.	ministères pilotes. • Conception et mise en œuvre pilote d'un système de gestion budgétaire sur support informatique en 2009. Prendre d'autres mesures pour arriver à : • De meilleures prévisions et cadrage budgétaires avec un modèle macroéconomique performant. • Un enregistrement adéquat de toutes les activités hors budget. • Calendrier réduit pour la clôture de fin d'année des comptes budgétaires, de trois mois à un mois.	• Mise en œuvre d'un système de gestion budgétaire sur support informatique. • Rapports annuels au Parlement sur l'exécution budgétaire. • Création de l'Observatoire du Budget.
Nouvelles opportunités pour de robustes modalités de PPP.	Envisager un rôle de conseil pour la CNED dans la conception de méthodologie et dans l'examen des accords de PPP. Intégrer les accords PPP aux stratégies sectorielles.	Revoir la législation régissant les PPPs. Quantifier les risques budgétaires et de gouvernance liés aux PPP existants.	Continuer à tenir compte des accords PPP dans les stratégies sectorielles.
Transports et Travaux Publics			
Rationaliser la politique d'investissement dans les transports.	Actualiser le schéma directeur des transports multimodal (routes, chemin de fer, ports, aéroports), en assurant en particulier la coordination des schémas directeurs routier et ferroviaire. Examiner le coefficient coût-avantage des futurs projets ferroviaires majeurs sélectionnés, suivi par un aval de la CNED avant de procéder.	Accorder la priorité à la préservation du patrimoine d'infrastructures et éliminer les goulets d'étranglement : • Assurer un entretien adéquat (d'après les normes internationales) de l'ensemble du réseau routier, y compris sur les chemins de wilayas et chemins communaux (~1% du PIB) • Développer un terminal à conteneurs à grand débit et haute performance pour desservir le bassin économique d'Alger • Limiter les investissements dans les aéroports à l'entretien et la réhabilitation Appliquer de façon stricte les critères de rentabilité économique dans les décisions d'investissements, avec le soutien de la CNED. Mobiliser des financements non publics et développer le recouvrement des coûts. Il peut s'agir entre autres : • D'un Fonds routier. • D'un Fonds de transports urbains. • De tarifs portuaires et aéroportuaires ajustés de façon à refléter les coûts de référence. • De financements privés dans le cadre de concessions pilotes.	Poursuivre le développement des infrastructures de transport urbain et rural pour satisfaire les besoins économiques et sociaux, et d'après les priorités identifiées par le schéma directeur des transports multimodal.

Accroître l'efficacité d'allocation et technique des services de transport.	Mettre en œuvre les réformes institutionnelles clés dans les ports, l'aviation civile, et les transports urbains. • <i>Ports.</i> (a) créer une Autorité Maritime et Portuaire pour assurer la régulation et la supervision du secteur ; (b) scinder les entreprises portuaires existantes en autorités portuaires locales autonomes et en sociétés d'exploitation portuaires (le modèle de gestion du port propriétaire). • <i>Aviation civile.</i> (a) établir une Autorité de Régulation et de Supervision de l'Aviation Civile ; (b) séparer les EGSA actuels géographiquement en plateformes aéroportuaires autonomes. • <i>Transports urbains.</i> Etablir une Autorité Organisatrice des Transports Urbains à Alger. Redéfinir les relations financières entre le Gouvernement et les entreprises publiques par le biais de contrats de performance basés sur des coûts de référence.	Introduire la concurrence dans les marchés des services de transports : • <i>Entre modes.</i> Entre le transport par rail, par route, et aérien pour les marchés des transports de passagers et de marchandises • <i>Au sein des modes.</i> Dans une certaine mesure dans les services portuaires et aéroportuaires, et dans une plus grande mesure dans les services intérieurs de transport aérien. • <i>Concurrence pour l'octroi des marchés.</i> Ce devrait être systématiquement recherché pour l'adjudication des concessions et contrats de gestion. Accroître progressivement la participation du secteur privé (y compris d'entreprises de réputation internationale) dans les services de transports. Ceci comprend le transport aérien intérieur, les ports, les aéroports, et l'exploitation du métro, des tramways, et du chemin de fer de banlieue. Séparer les activités commerciales des activités publiques à fin d'éviter des conflits d'intérêts, particulièrement dans les ports et aéroports.	
Eau			
Améliorer le pilotage et la coordination dans le secteur de l'eau.	Préparer et mettre en œuvre des stratégies sub-sectorielles exhaustives pour l'alimentation en eau et l'assainissement, l'irrigation, la gestion des ressources en eau et l'environnement, qui octroient des incitations à la réforme du secteur et appuient l'actualisation d'un plan de gestion intégrée des ressources (GIRE). Préparer des réglementations à mettre en œuvre dans le cadre de la loi de l'eau de janvier 2005.	Consolider les stratégies sub-sectorielles en une stratégie nationale de développement et gestion des ressources en eau. Développer des indicateurs de suivi et mettre en place des repères et audits de la performance des opérateurs en entretien et maintenance.	Mise en œuvre intégrale de la stratégie nationale de développement et gestion des ressources en eau.
Introduire de mesures de politique qui renforcent les incitations à une bonne performance dans la prestation des services de l'eau.	Etablir et rendre explicite un système utilisant des contrats basés sur la performance. Réhabiliter les modalités d'irrigation qui favorisent les systèmes pressurisés.	Evaluer les divers types de transfert de la gestion de l'irrigation conformément au Code de l'investissement, y compris des projets CET, concessions, et affermage.	Simplifier les transferts de gestion de l'irrigation conformément à l'évaluation réalisée.
Rationaliser la dépense publique dans le secteur, tout en améliorant la conception et la gestion des projets d'infrastructure hydraulique.	Mettre un frein aux nouveaux investissements en barrages et nouveaux grands périmètres d'irrigation jusqu'à ce que la revue des investissements en cours ait été complétée et qu'un portefeuille futur bien programmé ait été adopté. Transférer les ressources budgétaires des programmes de mobilisation de l'eau et d'expansion de l'infrastructure aux programmes d'amélioration de la gestion et de la gouvernance.	Développer un inventaire complet des actifs publics du secteur de l'eau, préparer un plan de gestion de ces actifs (PGA), et se servir du PGA pour arrêter des critères réalistes de financement pour l'entretien et maintenance, et pour prioriser les besoins.	

Education			
Améliorer la qualité et la performance de l'enseignement primaire et secondaire	Introduire des mécanismes d'évaluation des enseignants et des étudiants, pour améliorer les flux et la progression des étudiants. Développer une base de données centrale pour contrôler les taux de redoublement, d'abandon et de passage entre les cycles dans tous les établissements scolaires, et ainsi créer un système d'évaluation continue de l'apprentissage de l'étudiant.	Modifier les pratiques pédagogiques par le biais : • De curricula actualisés • D'une plus grande variété de matériel pédagogique • De meilleures conditions d'enseignement-apprentissage et introduction d'un programme de développement professionnel des enseignants • D'une hausse des allocations aux intrants hors salaires.	Consolider l'introduction de nouvelles pratiques pédagogiques.
Actualiser la stratégie sectorielle en élaborant davantage (i) les implications des objectifs éducatifs d'accès accru à chaque niveau et (ii) en alignant les améliorations de la performance et la qualité de l'enseignement universitaire sur le marché du travail.	<u>Projections des inscriptions.</u> Revoir les cibles de politique (établissements, enseignants, etc.) et les instruments pour les atteindre. <u>Enseignement supérieur.</u> Revoir le rythme du développement des universités et évaluer les options pour développer l'accès dans le cadre de la diversification des programmes. <u>Formation professionnelle.</u> Clarifier les objectifs en rapport aux besoins en main-d'œuvre qualifiée et la relation au cycle secondaire de l'enseignement. Concevoir de nouveaux programmes de formation professionnelle en conséquence.	<u>Enseignement supérieur.</u> Identifier les réformes au niveau de la gouvernance, gestion institutionnelle, et financement afin de rendre les universités plus réactives aux conditions économiques et aux besoins du marché du travail.	Mise en œuvre des réformes en matière de gouvernance, gestion institutionnelle, et financement afin de rendre les universités plus réactives aux conditions économiques et aux besoins du marché du travail.
Modifier les niveaux des dépenses publiques et leur composition et encourager le coût-avantage dans les services de construction d'établissements scolaires	Augmenter les allocations au cycle inférieur et supérieur de l'enseignement secondaire (au-delà des niveaux établis par le PCSC) pour la construction d'établissements scolaires et le recrutement d'enseignants. Identifier les dépenses d'entretien dans le budget du ministère pour les grandes réparations dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et approuver les crédits de paiement à un plan d'entretien. Remédier aux inégalités dans les dépenses éducatives aux écoles entre les wilayas et les communes, en améliorant l'allocation aux enseignants et en accordant plus de fonds aux communes les plus pauvres. Arrêter de nouvelles normes pour des dépenses plus importantes par étudiant aux intrants pédagogiques.	Augmenter les allocations au secteur de l'éducation, mais ré-équilibrées par région. Évaluer le progrès du plan d'entretien des écoles primaires et secondaires. Concevoir et mettre en œuvre une nouvelle politique de gestion des ressources humaines pour la fonction publique. Cibler l'hébergement gratuit (joint à un mécanisme de partage des coûts), les bourses d'études, et les avantages sociaux dans l'enseignement supérieur aux étudiants des familles et régions les plus pauvres. Examiner les standards techniques pour réduire le coût unitaire de la construction d'écoles ainsi que les coûts récurrents afférents à l'exploitation et l'entretien. Évaluer les taux d'utilisation et les besoins en installations d'hébergement et cantines des étudiants, et contractualiser à l'extérieur les services lorsque cela s'avère possible.	Maintenir la hausse de l'allocation au secteur de l'éducation. Poursuivre les rapports annuels sur le plan d'entretien matériel et financier. Dévolution d'une autonomie financière majeure (et des normes plus strictes) aux institutions universitaires. Introduire des mesures de coûts partagés dans des universités, de façon à renforcer leurs moyens financiers et ainsi leur permettre d'atteindre leur objectif de plus grand accès. Recrutement d'un nouveau personnel extérieur en réponse aux pénuries et besoins des facultés, y compris une plus grande flexibilité salariale, et introduction d'un nouveau programme de bourses à l'extérieur.

<i>Santé</i>			
Renforcement des capacités de pilotage et de gestion du système de santé.	Compléter le travail déjà avancé conduisant à une bonne implémentation de la stratégie sectorielle adoptée. Introduire des nouveaux outils de pilotage, ressources humain et de gestion informatique au ministère de la Santé.	Poursuivre le renforcement des moyens humains du Ministère de la Santé dans les fonctions de pilotage et de gestion du système. Développer des systèmes d'information interconnectés à tous les niveaux. Améliorer la formation des gestionnaires du système.	Développer des mécanismes d'accréditation et d'évaluation pour les hôpitaux publics et privés. Installer le nouveau système d'information dans tous les niveaux.
Améliorer le cadre institutionnel	Réorganiser l'administration centrale du Ministère de la Santé afin d'encourager une plus grande cohérence des politiques et améliorer la coordination ; ainsi que donner plus d'autonomie aux administrateurs des hôpitaux.	Etablir un nouveau statut pour les hôpitaux, les dotant de plus d'autonomie et former les directeurs aux nouvelles techniques de gestion.	Etablir des agences régionales de santé.
Rationaliser la dépense publique, réduire les coûts des l'achat des médicaments, et réformer le système de financement	Réorienter la dépense intra-sectorielle vers les niveaux primaire et secondaire. Développer une politique du médicament efficace (politique du générique, examen des mécanismes de fixation du prix des médicaments, amélioration de la gestion des médicaments par les hôpitaux). Introduire la contractualisation entre le système de sécurité sociale et les hôpitaux (audit préparatoire en 2006-2007).	Développer un système de « médecin référent » dans le secteur public afin d'éviter que les patients ne se tournent directement vers les hôpitaux généraux, les EHS ou les hôpitaux universitaires. Définir une politique basée sur un panier de soins. Revoir les prix de 1987 qui sont utilisés pour établir des relations contractuelles avec les professions de santé et les contributions des usagers aux dépenses de santé dans le secteur public. Introduire un programme pour lutter contre l'évasion sociale.	Evaluer la politique du panier de soins et son impact, ainsi que celle concernant la révision de la contribution des usagers. Evaluer le programme de lutte contre l'évasion sociale.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Un diagnostic officiel effectué pour vingt-sept projets en 2003 a révélé qu'en moyenne chaque projet devait faire l'objet de six réévaluations, subissait des retards équivalents à six ans et cinq mois et est réalisé sur une période de dix ans et deux mois.

— Commission interministérielle pour l'amélioration
de la gestion des finances publiques,
Ministère des Finances, 2006a

L'Algérie est à la croisée des chemins. L'avènement d'une manne pétrolière sans précédent est en train de fournir au pays une occasion unique de réaliser des investissements longtemps attendus dans les équipements sociaux et les infrastructures de base. Le PCSC est un vaste programme d'investissement public, qui ne va pas sans de nombreux inconvénients. Premièrement, ce chapitre décrit le contenu du PCSC. Deuxièmement, il fait référence à son précédent programme d'investissement public, le PSRE et tire quelques enseignements essentiels de son exécution de façon à dégager l'ampleur des risques. Troisièmement, il simule des scénarios d'exécution, évalue la capacité d'absorption que l'on peut raisonnablement attendre des autorités.

A. APERÇU GENERAL DU PCSC

1.1 L'Algérie se trouve à la croisée des chemins. L'espace budgétaire créé par l'avènement d'une manne pétrolière prolongée a permis au pays d'entreprendre un important programme d'investissement public pour la période 2005-2009 (le *Programme complémentaire de soutien à la croissance économique*, connu sous le nom de PCSC. Avec l'incorporation du précédent portefeuille de programmes, des budgets supplémentaires, et l'adjonction de nouveaux programmes pour les régions du Sud et des Hauts Plateaux, l'enveloppe initiale affectée au PCSC qui s'élevait à 4 203 milliards DA (soit environ 55 milliards de dollars) a plus que doublé, passant à pas moins de 8 705 milliards (environ 114 milliards de dollars) (se reporter au tableau 1.1) ³.

1.2 Quel que soit l'angle d'où on l'observe, l'envergure impressionnante du PCSC est sans précédent dans l'histoire récente de l'Algérie et s'explique par une manne pétrolière exceptionnelle. Au début des années 80, les cours du pétrole étaient proches de 40 dollars le baril, mais ont plongé ensuite en dessous de 18 dollars le baril au milieu des années 80 et dans les années 90 (à l'exception de 1990 et 1991). En 2000, cependant, les cours du pétrole ont une fois de plus grimpé à plus de 20 dollars le baril. Ils sont restés à un niveau élevé, dépassant ainsi le niveau de référence des 40 dollars le baril en 2004 et ensuite des 50 dollars le baril en 2005. Le PCSC initial (55 milliards de dollars) équivaut à lui seul à 57 % du PIB de 2005. Le coefficient d'investissement public supérieur à 10 % du PIB prévu dans le cadre du PCSC pour plusieurs années consécutives est inédit en

³ Le montant total précis du programme d'investissement du PCSC est quelque peu vague. Cela s'explique par la modification continue de la combinaison entre (a) les ressources initialement affectées au PCSC (4 203 milliards DA) ; et (b) ses suppléments de financement approuvés (1 191 milliards DA) ; (c) les ressources complémentaires transférées à titre de *dotations* aux comptes spéciaux du Trésor (1 140 milliards DA) ; (d) le reliquat de ressources du précédent programme d'investissement (1 071 milliards DA) ; (e) le programme pour le développement de la région Sud (432 milliards DA) ; et (f) le programme spécial pour le développement de la région des Hauts Plateaux (668 milliards DA). En tout, l'estimation du coût total du PCSC avoisine les 8 705 milliards DA (approximativement 114 milliards de dollars). Dans un souci de cohérence, la présente RDP fonde l'essentiel de son analyse des projets sur les chiffres fournis à la principale mission par les autorités algériennes en octobre 2005 (Tableau A.3.10).

Algérie depuis les années 80. Ce niveau d'investissement figure parmi les plus élevés au monde et est particulièrement frappant lorsqu'on le compare à la moyenne de moins de 4 % du PIB dans l'OCDE.

**Tableau 1.1 PCSC Autorisations et crédits de paiement
du budget initial 2004-09 (en milliards de DA)**

	PSRE	PCSC initial	Plan région Sud	Hauts Plateaux	Dotations aux comptes spéciaux	Total PCSC	Crédits de paiement du budget initial
2004	1 071					1 071	
2005		1 273			227	1 500	862
2006		3 341	250	277	304	4 172	1 979
2007		260	182	391	244	1 077	2 238
2008		260			205	465	2 299
2009		260			160	420	1 327
Total	1 071	5 394	432	668	1 140	8 705	8 705

Source : Ministère des Finances

1.3 Les attentes des autorités publiques sont grandes. Elles souhaitent que le PCSC puisse apporter une réponse aux besoins les plus pressants du pays : moderniser et étendre la couverture des services publics et exécuter les travaux en attente en matière de réhabilitation des infrastructures. Le PCSC aura aussi des conséquences importantes sur l'amélioration du niveau de vie des populations et le développement des ressources humaines et des infrastructures de base, ainsi que sur la consolidation de la croissance économique. Les autorités sont tout à fait conscientes du fait qu'un investissement public accru peut en principe être géré dans les limites d'enveloppes budgétaires viables à moyen terme du point de vue budgétaire (chapitre 2), mais qu'également, cela ne va pas sans entraîner quelques inconvénients.

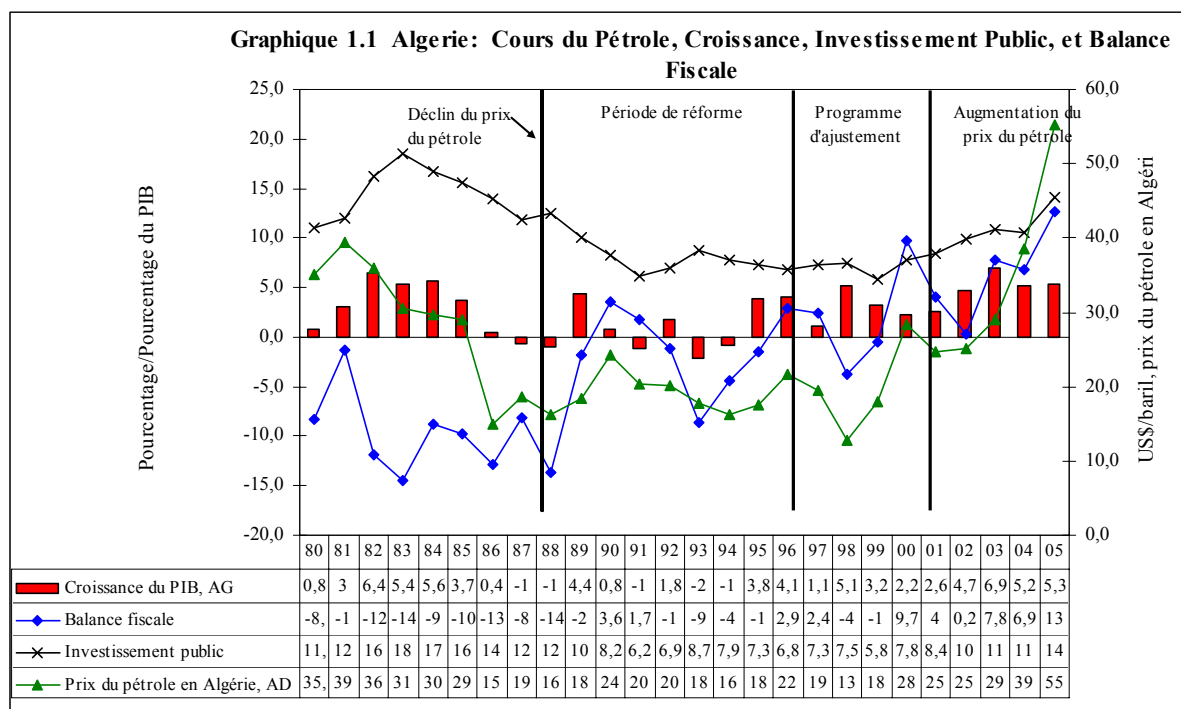
1.4 Un programme d'investissement d'une telle envergure pose d'énormes défis. Tout d'abord, il soulève de sérieuses interrogations concernant la viabilité à long terme des tendances budgétaires actuelles et sur la qualité des dépenses. Plus précisément, il engendre des difficultés à différents niveaux : comment concevoir des stratégies sectorielles adaptées ; comment programmer les évolutions futures des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses ordinaires ; comment assurer une gestion adéquate des projets et une bonne exécution du budget, et notamment comment assurer le suivi et évaluation ; et comment améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des projets d'une manière générale. Le programme d'investissement public réussira-t-il à pérenniser la croissance et à promouvoir un développement plus accéléré—ou aboutira-t-il tout simplement à créer des occasions de gaspillage et de corruption ? Nombre d'autres questions méritent également d'être examinées—par exemple, le cadre institutionnel, comment éviter le chevauchement des responsabilités entre les différentes institutions, la coordination des actions au sein de l'administration et le renforcement des capacités du secteur privé afin qu'ils puissent exécuter des contrats de concessions et autrement y participer.

1.5 Le PCSC offre l'occasion unique de construire un nouveau cadre pour la gestion des dépenses publiques. Tirant parti de l'opportunité qui s'offre actuellement à lui aux plans macroéconomique et budgétaire, le pays pourrait institutionnaliser un régime d'exécution de dépenses publiques de qualité à même de générer des retombées au plan social dans un avenir lointain. La présente revue des dépenses publiques (RDP) est un exercice visant à aider le Gouvernement à réaliser cet objectif. Ce PER a pour objectifs d'aider les gouvernements dans les domaines suivants :

- Evaluer la pérennité budgétaire à la lumière de l'impulsion budgétaire que le PCSC représente pour le pays.
- Définir des normes techniques supérieures pour la gestion de l'investissement public.
- Tirer les enseignements de la réforme en cours de modernisation du budget afin de soutenir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets.
- Appuyer la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme et améliorer l'efficacité et le rapport coût-avantage des investissements dans quatre secteurs clés : transport et travaux publics, eau, éducation, et santé.

Le contexte socioéconomique avant le PCSC

1.6 La chute brutale des cours du pétrole survenue en 1986 a eu un effet désastreux sur les conditions économiques et sociales. Cette situation a persisté pendant près d'une décennie (Graphique 1.1). Au lieu de procéder à un ajustement progressif à la faveur de l'érosion spectaculaire des recettes d'exportation, les autorités ont maintenu des politiques d'expansion en matière budgétaire et monétaire, engendrant une forte inflation, un endettement extérieur important et une intensification des restrictions sur les importations. Au début des années 90, l'investissement public a été considérablement réduit à un peu plus de 6,2 % en 1991. Toutefois, cela n'a pas empêché une nouvelle envolée des déficits budgétaires, qui ont atteint le niveau record de -8,3 % du PIB en 1993. Entre 1986 et 1994, l'Algérie affichait un taux de croissance annuel à peine supérieur à zéro (0,2 %). Ceci s'est traduit par des taux par habitant négatifs et par une nette aggravation de la pauvreté.



Source : Estimations de la Banque mondiale

1.7 En 1994, les autorités ont mis en place un programme d'ajustement. Ce programme visait à corriger les déséquilibres budgétaires grâce à des mesures monétaires et fiscales prudentes, à la reprogrammation de la dette extérieure et l'instauration de réformes structurelles. Au nombre de ces réformes figuraient la libéralisation du commerce, une dévaluation en deux étapes du dinar algérien (70 %

au total) entre avril et septembre 1994 ; un régime de flottement contrôlé 1995 soutenu par un marché de change interbancaire et la restructuration des entreprises publiques (Koranchelian 2005).

1.8 Le programme d'ajustement a remporté des succès remarquables dans la stabilisation des prix, mais a eu des répercussions dramatiques au plan social. La performance macroéconomique s'est en effet améliorée. Entre 1994 et 2000, l'inflation est tombée de 29 à 0,3 % ; le déficit budgétaire est passé de -4,4 % du PIB à un excédent de 7,8 % du PIB ; l'écart entre les taux de change du marché parallèle et ceux du marché officiel s'est réduit d'environ 100 % ; et la croissance s'est située à un taux modeste de 3,2 %. Toutefois, la fermeture inévitable de plus de 900 entreprises publiques non viables a réduit de 320 000 (environ 40 %) les effectifs du secteur public, entraînant un coût social important. Le chômage s'est aggravé, son taux passant de 24 % en 1994 à 30 % en 2000. En outre, la masse salariale a baissé de moitié entre 1989 et 2000 (Banque mondiale 2003b). La stabilité économique a été péniblement restaurée au prix de lourds sacrifices, mais s'est accompagnée d'un coût social élevé ; et malgré tout, la croissance est restée anémique et le chômage s'est accentué⁴. Dans ce contexte d'urgence qui prévalait en 2001, les pressions sociales et politiques ont conduit à la mise en place du premier programme d'investissement public, le PSRE.

B. LEÇONS TIRÉES DU PSRE—LE PREDECESSEUR DU PCSC

1.9 Comparé au PCSC, le PSRE était un programme d'investissement de dimension modeste. Initialement, 525 millions DA (7 milliards de dollars) devaient être décaissés en 2001–04. Le PSRE visait trois principaux objectifs : (a) réduction de la pauvreté ; (b) création d'emplois ; et (c) préservation des équilibres régionaux et redynamisation des espaces ruraux (Banque mondiale 2004d). Au plan opérationnel, le PSRE reposait sur des projets sectoriels centralisés, également exécutés par l'intermédiaire des entités ministérielles déconcentrées et des organismes de développement communautaire recevant des transferts. Les vastes projets publics à forte utilisation de main-d'œuvre occupaient une place prépondérante dans la sélection finale. Ni les indicateurs de suivi, ni les résultats n'étaient adoptés, à l'exception d'une vague référence à un objectif de création de 850 000 emplois.

1.10 En 2004, une étude de la Banque mondiale a fourni une évaluation à mi-parcours du PSRE (Banque mondiale 2004d). Ses principales conclusions étaient les suivantes :

- a) Le PSRE aura un impact modeste sur la croissance (un accroissement de 1 % en moyenne par an).
- b) Les emplois créés dans le cadre des projets PSRE seront temporaires—un effet direct de 850 000 emplois (170 000 en moyenne) et de 664 000 emplois indirects créés.
- c) Les importations (plus particulièrement celles liées aux projets dans les secteurs du transport et des travaux publics) augmenteront plus rapidement que les exportations, réduisant ainsi l'excédent du compte courant de 1 % du PIB pendant la période 2001-05.
- d) Les projets font faible référence à l'atteinte des objectifs stratégiques sectoriels, leur qualité est généralement faible et inégale, et la préparation technique du personnel d'exécution est faible en général.
- e) La part des insuffisances du PSRE découle de l'urgence qui a accompagné la préparation des projets, de la myriade de demandes spécifiques auxquelles les projets sont supposés répondre et de la multiplicité des acteurs (25 commissions ministérielles et 48 commissions de wilaya).
- f) Une analyse des coûts démontrerait que les projets sélectionnés dans le cadre du PSRE étaient extrêmement coûteux.

⁴ En 2000, le PIB réel par habitant équivalait au taux enregistré en 1980.

1.11 La présente RDP n'est ni une évaluation du PSRE ni une tentative de confirmer la réalisation ou non des prévisions macroéconomiques de la Banque pour 2004. Le faire ne serait ni pratique ni précis. Ce ne serait pas pratique pour deux raisons : premièrement, parce qu'il n'existe aucune base de données centralisée pouvant permettre un suivi financier et physique détaillé des projets recevant des ressources et, deuxièmement, au moment de la programmation du PCSC, les autorités ont décidé de fondre les projets PSRE en cours et en instance afin de constituer un portefeuille de projets du PCSC. En conséquence, le deuxième portefeuille de projets a absorbé nombre des projets en cours du PSRE. Ce ne serait pas précis car quelle que soit la « justesse » ou non des prévisions macroéconomiques, elles ne tiennent pas compte de la manne pétrolière exceptionnelle de 2004 et de 2005. En tous les cas, eu égard aux trois premières conclusions, trois faits saillants se dégagent clairement. En premier lieu, entre 2001 et 2005, des exportations exceptionnellement importantes d'hydrocarbures ont transformé la croissance, la portant à des niveaux largement supérieurs aux prévisions initiales (se reporter au Chapitre 2). Deuxièmement, le taux de chômage déclaré (exprimé en pourcentage de la population active) a baissé de 27,3 % à 15,3, ce qui confirme l'importante création d'emploi attendue⁵. Troisièmement, le compte courant n'a pas diminué de 1 %, comme cela était prévu ; mais est passé à un excédent de 8,4 % du PIB.

1.12 Les trois dernières conclusions tirées de l'évaluation à mi-parcours du PSRE ont un rapport plus direct avec la présente RDP. Elles font référence au contenu stratégique limité des projets retenus, la faible qualité des projets et les difficultés institutionnelles dans l'exécution et les carences en matière d'analyse des coûts. Elles sont abordées brièvement dans les lignes qui suivent.

Contenu stratégique sectoriel limité

1.13 L'aspect le plus frappant de la présentation du PCSC est peut-être son manque total d'objectifs explicites. À la différence du PSRE, le document original décrivant le PCSC est simplement une liste des projets prévus regroupés par « programmes », accompagnés d'affectations budgétaires spécifiques (Ministère des Finances 2005a, b)⁶. Une présentation désagrégée élaborée par les autorités plus tard modifie les montants initiaux. Elle regroupe les programmes et introduit plusieurs critères physiques (se reporter à l'Annexe A1). Néanmoins, aucun objectif explicite n'est introduit.

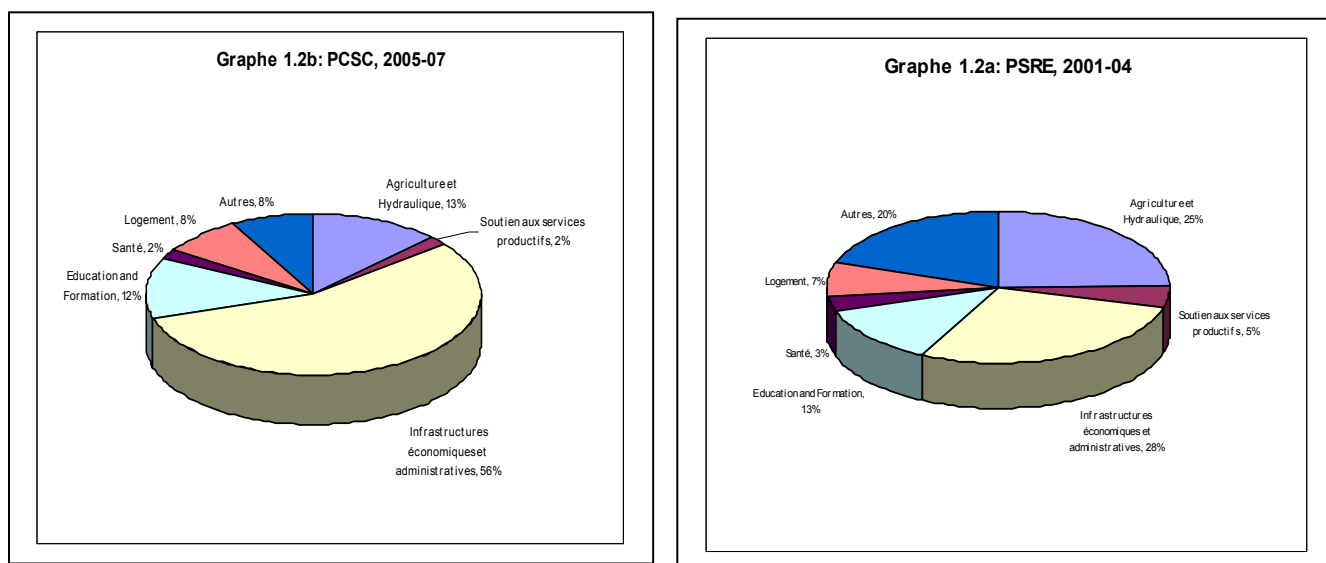
1.14 Les projets dans le secteur de l'éducation fournissent deux exemples édifiants. L'absence d'orientation stratégique entraîne de mauvaises affectations des ressources et des déficits dans les ressources programmées. D'une part, le PCSC préconise d'agrandir les bâtiments scolaires affectés à l'enseignement secondaire, cependant, le taux d'utilisation—de seulement 35 %—témoigne d'une sous-utilisation importante des capacités existantes. D'autre part, un contingent supplémentaire de 30 000 enseignants titulaires de doctorats sera nécessaire pour doubler le taux de scolarisation dans l'enseignement tertiaire, comme l'indique de manière implicite le programme de construction du PCSC, et si le ratio élève-enseignant actuel est maintenu. En réalité, il faut de nombreuses années pour produire des enseignants universitaires hautement qualifiés. Le doublement de l'effectif des enseignants qualifiés pourrait présenter un important goulot d'étranglement pour l'expansion à court terme dans l'enseignement supérieur à moins que (a) les niveaux de qualification des enseignants soient rabaissés (ce qui aurait une incidence sur la qualité), (b) l'on permette une augmentation du ratio élève-enseignant (ce qui aurait aussi une incidence sur la qualité), ou (c) des enseignants étrangers soient recrutés (le résultat le plus probable). Dès lors, l'enseignement tertiaire se trouve face à un compromis—une détérioration continue de la qualité ou une augmentation significative des dépenses de fonctionnement afin d'engager des professeurs supplémentaires.

⁵ Ce dernier chiffre doit faire l'objet d'un examen rigoureux car il se fonde sur une enquête sur les ménages effectuée une fois par an au mois de septembre, à partir de 2004. Depuis 2004, le nombre de personnes travaillant à domicile et exerçant des emplois temporaires a enregistré une hausse brutale.

⁶ Le terme de « programme » employé dans le document du PCSC n'est pas l'équivalent du concept de « programme » utilisé dans la nomenclature normale du budget fonctionnel. Pour une analyse plus détaillée, se reporter au Chapitre 4.

1.15 Afin de dégager les priorités intersectorielles mentionnées implicitement dans le PCSC pour 2005-07, il est très utile de les comparer avec celles énoncées dans le PSRE. Le graphique 1.2a et le graphique 1.2b présentent la composition des deux programmes et aboutit aux conclusions générales suivantes :

- Chaque secteur a vu une augmentation significative de ses ressources en valeur absolue. Entre le portefeuille initial de projets du PCSC et celui du PSRE, le ratio de ressources autorisées est plus de 7 fois supérieur et ce ratio continue d'augmenter avec les tout derniers suppléments budgétaires.
- Cette dernière observation est particulièrement justifiée en ce qui concerne les secteurs de l'éducation et de la santé. En valeur absolue, leurs ressources se sont multipliées par 7 (éducation) et 5 (santé).
- Les infrastructures économiques de base—travaux publics et routes—sont les principaux bénéficiaires des ressources du PCSC : leur part passe du simple au double et atteint plus de la moitié du volume total des ressources.
- Les programmes hydrauliques (qui sont représentés par l'agriculture et l'hydraulique) sont les laissés-pour-compte dans la répartition des ressources du PCSC. Leur part chute de moitié, passant de 25 à 13 % du fait des graves défaillances du secteur.



Source : Estimations de la Banque mondiale basées sur les données du Ministère des Finances

Faible qualité de la conception et exécution peu satisfaisante des projets

1.16 La qualité extrêmement faible des projets et de graves carences institutionnelles expliquent largement la mauvaise exécution des projets. Il est donc indispensable de traiter ces insuffisances. En s'empressant de financer de vastes programmes d'investissement public mal conçus (FMI/Banque mondiale 2006), les pays comme l'Algérie peuvent à l'avenir susciter des pressions en vue du maintien des niveaux de dépenses actuels. En outre, il y a le risque lié à la réalisation peu satisfaisante des projets et à la perte de la marge de manœuvre budgétaire à moyen terme. À cela, il faut ajouter un risque accru de gaspillage et de corruption. Plusieurs exemples de carences sectorielles sont analysés de manière succincte dans les lignes qui suivent.

1.17 Les barrages et les projets de transfert dans le secteur de l'eau offrent un exemple extrême de la qualité médiocre des projets et des graves carences institutionnelles. Un vieux rapport établi par

le ministère des ressources en eau (MRE) résume l'état d'avancement de 41 des plus gros projets. Les résultats sont particulièrement éloquentes (Tableau A.5.1). À la fin de l'année 2004 :

- Un peu moins de la moitié de ces projets (18) étaient âgés de plus de dix ans.
- La sous-estimation des projets est la règle plutôt que l'exception. Plus de la moitié (18 sur 32) avaient des coûts équivalents à plus du double de leur budget initial.
- Tel que mesuré par la part des ressources dépensées, le niveau d'avancement des projets varie considérablement, mais en général, il est très faible.
- Les retards et les dépassements de coûts sont causés par plusieurs facteurs, notamment par les carences au niveau des études techniques (si des études techniques sont effectuées) et par la capacité d'exécution limitée des organismes gouvernementaux et des entreprises, démontrée par une mauvaise maîtrise d'ouvrage. Dans un petit nombre de projets comportant d'importantes composantes d'importation, la variation des taux de change peuvent également avoir contribué aux dépassements de coût.

Faible analyse des coûts

1.18 Le secteur de la santé illustre les conséquences de l'exécution des projets en l'absence de toute considération de coût. Les hôpitaux affichent le plus souvent de très forts taux de matériels hors service—en 2003, 24 % de tous les sonographes, 34 % des endoscopes et 23 % des incinérateurs (voir Chapitre 8). En général, les machines en panne sont remplacées au lieu d'être réparées. Il y a deux principales raisons à cela. Premièrement, l'entretien ne constitue simplement pas une priorité et la proportion du budget affectée à ce volet dans les frais de fonctionnement est extrêmement faible (3 %). Deuxièmement et plus important encore, il n'existe pas de véritable politique de passation des marchés, et le pays compte peu de techniciens et de bureaux d'études spécialisés dans les appels d'offres pour la fourniture de services hospitaliers et dans les projets. Par conséquent, les procédures d'appel d'offres sont rarement bien conçues, et les achats sont effectués sans se soucier réellement des contraintes budgétaires.

1.19 Le secteur du transport fournit aussi des exemples illustrant la faible analyse des coûts. Pendant la période 2000–04, les réévaluations de coût représentaient en moyenne 15 % des crédits de paiement initiaux⁷, et atteignaient 30 % dans plusieurs projets (voir Tableau A.4.6)⁸. Les extensions de projets (et les rallonges de coûts) doivent faire l'objet de prévisions plus précises et, bien entendu, être mieux contrôlées. Pour ce faire, la conception des projets doit être dès le départ menée de manière rigoureuse et réaliste. Bien qu'il soit possible de mal exécuter un projet bien conçu et bien chiffré, il n'est pas possible de bien exécuter un projet mal conçu et bien chiffré.

1.20 Les investissements déconcentrés reproduisent et amplifient les épineuses difficultés d'exécution rencontrées au niveau central. Un article de *El Watan* du 27 mars 2006 dresse un état consternant des difficultés parallèles qui seraient rencontrées dans 7 des 23 wilayas recevant des fonds du PSRE dans la région Sud en 2002 et en 2003. La liste des problèmes majeurs est interminable : les fonds dépensés pour les améliorations de routes et des installations de fourniture d'électricité dans les communes d'Ouled Slimane, Zerzour et Ben S'rorur, dont les projets n'ont jamais démarré ; les fonds décaissés pour la construction d'un stade à Sid M'Hamed tarde à se concrétiser et pour l'aménagement d'une route dont la restauration « n'a duré qu'un jour » ; les fonds octroyés à la commune de Bir El Fodha pour un programme d'aménagement urbain finançant la réhabilitation d'une route de huit à dix kilomètres « dont le pavage n'a duré qu'une semaine » ; les fonds octroyés à sept communes rurales pour des projets d'eau qui ont permis de financer à des « sommes exorbitantes des étangs qui n'ont jamais été remplis d'eau ».

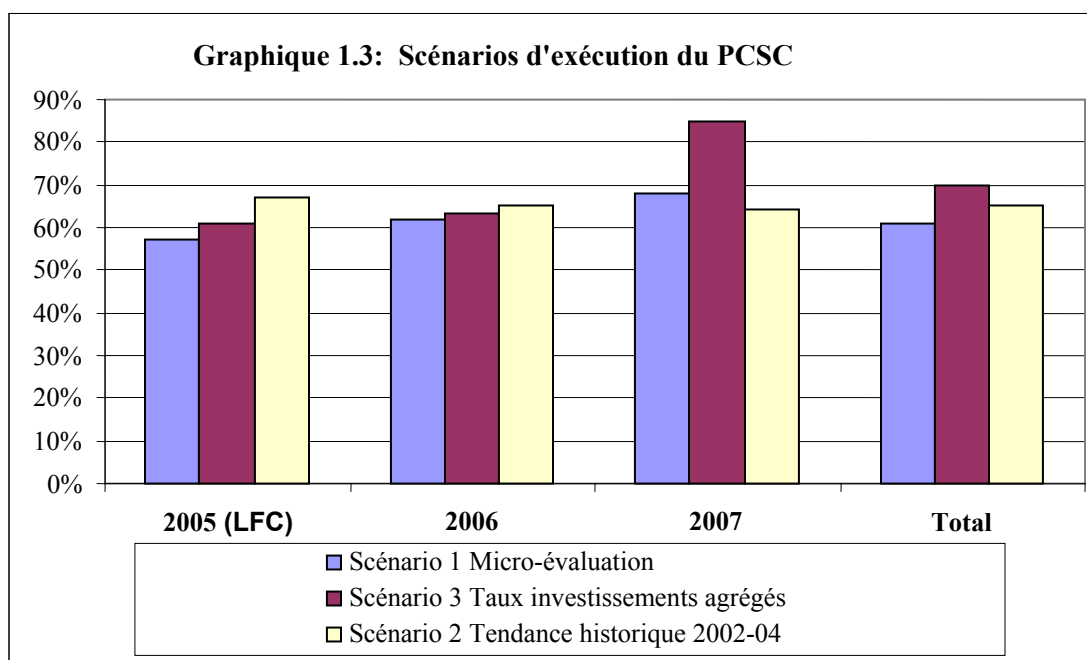
⁷ Selon des données fournies par le ministère des Finances, les réévaluations de coût représentaient 21 % en 2000 ; 16 % en 2001 ; 12 % en 2002 et 2003 ; et 19 % en 2004.

⁸ Certains retards (impliquant des réévaluations de coût) peuvent s'avérer nécessaires et inévitables, mais ils dépassent largement une fourchette « raisonnable » dans nombre de cas.

C. SIMULATION DES SCENARIOS D'EXECUTION DU PCSC

1.21 Les insuffisances identifiées à la section précédente soulignent une vérité simple : l'affectation de ressources additionnelles pourrait être d'une certaine utilité pour accélérer l'exécution des projets, mais ne constitue pas la solution pour améliorer leur qualité. Au contraire, la priorité accordée à « l'approche projet » actuellement appliquée par rapport à « l'approche stratégique sectorielle »—conjuguée à de fortes pressions politiques pour l'exécution de projets par le biais d'institutions poussées jusqu'aux limites de leurs capacités—entraîne des risques majeurs. S'agissant surtout de certains projets à grande échelle, il y a un réel danger à accélérer l'exécution sans se conformer à des normes minimales. Inévitablement, les conséquences inévitables seront le non respect des directives fondamentales concernant la passation des marchés, la répétition des activités et le gaspillage des ressources. La question est la suivante : jusqu'à quel vitesse les coefficients d'exécution peuvent-ils augmenter ?

1.22 En estimant les ratios d'exécution par rapport aux autorisations de budget, nous avons exécuté trois scénarios de simulation concernant l'exécution du PCSC sur la période 2005-07⁹. Au milieu de l'année 2005, les autorités avaient approuvé 75 % des ressources au titre du PCSC pour la période 2005-07. L'Annexe A décrit en détail les trois simulations préparées par les services de la Banque mondiale. Le résumé des résultats est présenté dans le graphique 1.3.



Source : Estimations de la Banque mondiale basées sur les données du Ministère des Finances

- Le premier scénario est basé sur une approche projet par projet—micro-évaluation—et va de la base au sommet. Il a été élaboré par chaque expert sectoriel de la Banque mondiale à partir de plusieurs interviews et de l'expérience accumulée dans chaque secteur. Il établit une projection suite à une analyse détaillée des hypothèses d'exécution par projet correspondant à chaque secteur.

⁹ Les ratios présentés ici constituent des dépenses budgétaires exécutées/approuvées. En lieu et place, les ratios entre dépenses exécutées et dépenses approuvées (*crédits de paiements*) sont plus élevés. La conversion entre ces deux ratios est simple (se reporter au Chapitre 3, paragraphe 3.20). Les données relatives aux crédits de paiement pour 2005 sont tirées du Tableau 3.7.

- Le second scénario est basé sur les moyennes historiques (2002-04) par secteur dans le cadre d'une autre approche de la base au sommet. Il établit une projection en suivant les taux d'exécution désagregés par secteur en fonction de leurs taux d'exécution historiques pendant la période 2002–04.
- Le troisième scénario est basé sur une approche du sommet à la base, en utilisant les taux (macroéconomiques) d'exécution des investissements agrégés tirés des comptes budgétaires du passé. Il prévoit les taux d'exécution globaux des projets en déduisant les soldes non dépensés restant au crédit des comptes spéciaux du Trésor après exécution des dépenses d'investissement. Elles sont basées sur les informations recueillies et sur les conversations avec les autorités nationales.

1.23 Pour ce qui est des engagements de dépenses autorisées, les modèles de simulation de l'exécution du PCSC indiquent une légère tendance à la hausse des ratios d'exécution sur la période 2005–07, quoique étant inférieurs à 70 % en moyenne. À titre de référence, l'Algérie affichait un taux d'exécution moyen de 65 % pendant la mise en œuvre du PSRE en 2003–04. L'analyse révèle également plusieurs similitudes et écarts intéressants entre les trois scénarios :

- Pour 2005, les taux d'exécution basés sur les moyennes historiques sont beaucoup plus élevés (67 %) que les deux autres, qui varient dans une fourchette de 53 % (micro évaluation) à 61 % (sommet à la base). La disponibilité d'informations préliminaires pour l'année 2005 sur le taux d'exécution effectif des investissements révèle que le scénario 1 se rapprochait effectivement davantage du taux d'exécution réel de 2005, estimé à 54 %.
- Au titre de l'année 2006, l'on note un écart plus important entre les trois scénarios, vu que le taux d'exécution prévu se situe dans la large fourchette de 46 à 65 %.
- Pour 2007, les taux d'exécution s'inscrivent dans une fourchette plus étroite—de 50 %, selon le scénario 1, à 85 %, selon le scénario 3. Le ratio basé sur les moyennes historiques demeure essentiellement constant.
- La nuance importante qui doit être apportée à ces conclusions est que ces scénarios ont été établis avant les hausses budgétaires effectives par rapport à l'enveloppe initialement affectée au PCSC, ce qui ne devrait pas modifier essentiellement ces résultats, mais rendre plus souple la tendance vers une amélioration des taux d'exécution.

1.24 Le bon sens autorise fortement à penser que les autorités nationales doivent adopter une position plus réaliste dans l'affectation des ressources budgétaires. Si possible, l'approbation de crédits de paiement à partir de 2007 doit être précédée d'une évaluation à mi-parcours de l'état d'avancement dans le souci d'évaluer les progrès accomplis en 2005 et 2006¹⁰. Dans les circonstances présentes, des ressources supplémentaires non nécessaires ne feront qu'aggraver la saturation de ressources et détériorer davantage les taux d'exécution. En outre, les autorités doivent résister à la tentation d'engager des ressources pour des projets d'investissement qui ne remplissent pas des critères techniques minima. En définitive, l'amélioration des taux d'exécution (et de la capacité d'absorption) ne dépend pas de la disponibilité de ressources, qui sont autrement abondantes, mais des solutions apportées aux contraintes spécifiques examinées dans la présente évaluation.

1.25 Les mesures prises lors des rencontres *Gouvernement-Walis* vers la fin de l'année 2006 devraient contribuer au :

- renforcement de l'encadrement administratif et technique de l'ensemble des institutions et organismes publics ;
- renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage ; et

¹⁰ Les autorités ont déjà procédé à l'autorisation de la dernière portion de 25 % des ressources du PCSC dans la LFC de 2006. Ainsi, les autorisations budgétaires ont été entièrement allouées.

- assouplissement du Code des marchés publics en ce qui concerne les investissements déconcentrés (plafond relevé de 6 millions de DA à 8 millions de DA), limitations pour constituer une caution de soumission, rétablissement des commissions des marchés chez les établissements publics, et relèvement du seuil de compétence pour la Commission nationale des marchés de 250 millions de DA à 400 millions de DA.

CHAPITRE 2 : TENDANCES ET DEFIS BUDGÉTAIRES GLOBAUX

La position budgétaire de l'Algérie se consolide. D'une part, les cours du pétrole et les recettes des hydrocarbures se situent à des niveaux élevés. D'autre part, les autorités sont en train de mettre à profit l'espace budgétaire élargi pour prôner (et mettre en pratique) une stratégie robuste de gestion de la dette, couplée avec une expansion sélective de l'investissement public dans les secteurs clés des infrastructures de base et des équipements sociaux. Le présent chapitre traite en premier lieu du contexte macroéconomique. Deuxièmement, il estime l'instabilité des variables fiscales. Troisièmement, il identifie les tendances budgétaires. Quatrièmement, il évalue les principaux aspects de la gestion des ressources pétrolières. La dernière section évalue la viabilité du PCSC du point de vue budgétaire.

A. CONTEXTE MACROECONOMIQUE

2.1 L'Algérie est un grand exportateur d'hydrocarbures, les recettes d'exportation des hydrocarbures représentant environ deux tiers du budget. L'Algérie dispose des huitièmes plus grandes réserves de gaz prouvées dans le monde. En 2005, elle a exporté 97 % de sa production de gaz naturel vers l'Europe, comblant ainsi 24 % des besoins en gaz naturel de l'Europe au cours de cette année-là. Deux nouveaux gazoducs sont actuellement en construction, ce qui portera à quatre le nombre total de pipelines d'ici à 2010. L'Algérie envisage d'accroître ses exportations de gaz naturel de 64 milliards de mètres cubes en 2005 à 100 milliards de mètres cubes à l'horizon 2015. Il est prévu que les exportations de pétrole brut de l'Algérie culminent autour de 2010 à 1,1 millions de barils (bbl) par jour, contre 1,0 million de barils/jour en 2005. L'Algérie peut raisonnablement tabler à l'avenir sur le maintien d'un niveau important de recettes budgétaires provenant des exportations d'hydrocarbures, en particulier avec la mise en valeur d'importantes réserves de gaz naturel.

2.2 La croissance économique enregistrée récemment par l'Algérie peut être généralement classée en trois périodes distinctes (Tableau 2.1).

- *Une période de récession, de 1990 à 1995, caractérisée par des taux de croissance négatifs du PIB par habitant.* Au début des années 90, les réformes se sont trouvées bloquées et la récession se faisait durement ressentir, aggravant les troubles civils. L'Algérie affichait des taux de croissance médiocres, dus principalement à des bouleversements externes défavorables. La situation macroéconomique du pays s'est détériorée, la pauvreté s'est aggravée et les autorités algériennes n'avaient d'autre choix que d'adopter un nouveau programme de stabilisation globale en 1994. Le programme de stabilisation associait des mesures d'ajustement budgétaire, une dévaluation du dinar algérien et le rééchelonnement de la dette extérieure.
- *La période de relance, de 1996 à 2000, avec une croissance positive, mais modérée du PIB, située en moyenne à 3,1 %.* Les réformes ont commencé à porter fruit au milieu des années 90. Grâce à une politique monétaire et budgétaire prudente, le pays a réussi à réduire considérablement le taux d'inflation qui est passé à un chiffre. La dette extérieure a diminué de 80 % du PIB en 1995 à 46 % du PIB en 2000. Le solde budgétaire global s'est également amélioré au cours de la même période, passant d'un léger déficit de -1 % du PIB à un excédent de 10 % du PIB. En revanche, le solde budgétaire hors hydrocarbures s'est détérioré, passant de 26 % du PIB hors hydrocarbures à -33 % du PIB hors hydrocarbures.

- Une période d'accélération de la croissance, de 2001 à 2005, caractérisée par des taux de croissance élevés surtout liés à l'explosion des cours du pétrole. Pendant cette période, l'économie algérienne a pris son envol. Les taux de croissance se situaient en moyenne à 5 %. Les taux d'inflation moyens sont restés en dessous de 3 %. La manne pétrolière a aidé d'autres secteurs à atteindre des taux de croissance élevés (c'est le cas des secteurs de la construction, des télécommunications et autres services). En conséquence, le PIB par habitant était au-dessus de 3 %, ce qui aurait dû contribuer à réduire les taux de pauvreté.

2.3 Les taux de croissance du PIB restent étroitement liés à ceux du secteur des hydrocarbures, mais l'agriculture est le secteur le plus instable (Graphique 2.1). Les graves sécheresses expliquent la nette dépression des taux de croissance agricole en 1990, 1994, 1997 et 2000. La volatilité de la croissance du secteur agricole a diminué dans les années 2000.

2.4 Dans les années 2000, les équilibres externes ont bénéficié d'une manne pétrolière prolongée. Les exportations de marchandises ont atteint un niveau record, et les exportations d'hydrocarbures composent la quasi-totalité des exportations de marchandises, soit 98 %, ce qui est un chiffre très élevé d'après les normes internationales (Graphique 2.2). Par conséquent, le pays affiche des soldes du compte courant et des niveaux de réserves de liquidités internationales atteignant des seuils historiques. L'on constate également une reprise de la demande d'importations, qui est tirée par des taux d'investissement exceptionnellement élevés liés au PSRE. Depuis sa création en 2000, les autorités ont également utilisé les revenus exceptionnels, logés dans un Fonds de stabilisation des recettes d'hydrocarbures, le *Fonds de Régulation des Recettes*, connu sous le nom de FRR, pour deux raisons : (i) pour effectuer des paiements anticipés au titre de la dette extérieure ; et (ii) pour financer tout déficit budgétaire consécutif à une chute du prix du pétrole en dessous du prix de référence de la Loi de finances¹¹. Compte tenu des paiements anticipés du principal de la dette publique, l'Algérie affiche désormais une position créditrice nette vis-à-vis du reste du monde, avec un ratio de la dette extérieure rapporté au PIB évalué à 17 % en 2005, en comparaison avec une moyenne de 61 pourcent du PIB enregistré sur la période 1990-95 (se reporter au tableau 2.2).

Tableau 2.1. Le secteur réel de l'Algérie

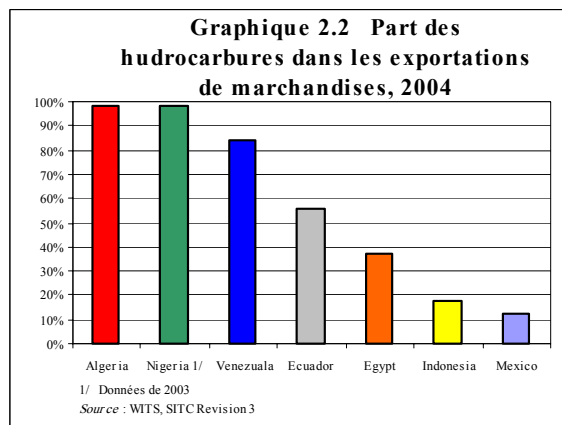
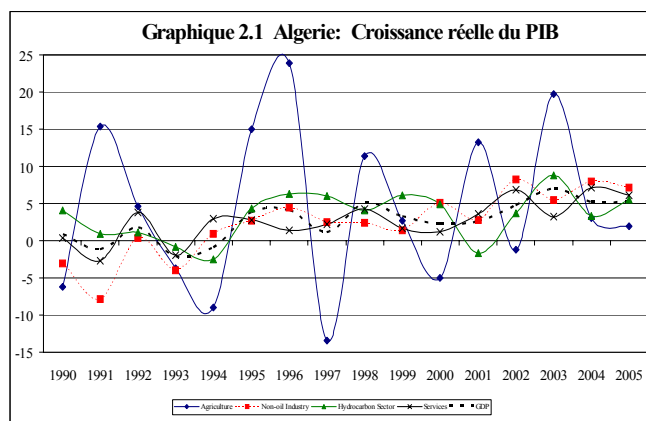
(Taux de croissance réels en %, moyennes de la période)

	1990–95	1996–2000	2001–05
Croissance du PIB	0,4	3,1	4,9
Agriculture	2,7	3,9	7,3
Industrie	0,0	3,9	3,7
O/w : Construction	-1,8	3,2	6,3
Secteur des hydrocarbures	1,2	5,5	4,0
Industrie manufacturière	-1,7	-0,8	-1,0
Services	0,9	2,2	5,4
Absorption intérieure ^{/a}	-1,0	1,0	6,7
Consommation totale	0,4	1,2	4,1
Investissement fixe	-2,3	2,8	8,9
Exportations	1,2	5,5	4,1
Importations	-3,6	-0,6	11,0
<i>Pour mémoire :</i>			
PIB par habitant	-1,9	1,6	3,4
Inflation (IPC)	25,6	6,5	2,7

Source : Office national de la statistique (ONS)

^{a/} Absorption intérieure = Investissement total + consommation

¹¹ Le prix pétrolier de référence s'est maintenu à 19 dollars le baril et devrait demeurer à ce niveau sur la prochaine période de cinq ans (2005–09), rendant très probable le financement d'un déficit budgétaire dans le contexte actuel où les prix atteignent des niveaux record. En comparaison, la fourchette de référence de l'OPEP est comprise entre 22 et 28 dollars le baril.



2.5 L'application d'une politique monétaire prudente a limité l'expansion du crédit pendant l'avènement de la manne pétrolière. La banque centrale intervient régulièrement sur le marché monétaire afin de maîtriser les taux d'inflation et de change. La stérilisation de l'excédent de liquidité dû aux importants dépôts de la Sonatrach (la société pétrolière publique) dans le système bancaire a contribué à limiter l'expansion du crédit à l'économie. Le régime actuel des taux de change—régime de flottement contrôlé sans trajectoire préannoncée—a contribué à maintenir le REER dans la fourchette des niveaux d'équilibre (le REER était jugé en équilibre à la fin 2003 (FMI 2005b) ¹². Les contrôles administratifs ont cependant favorisé le développement d'un marché des changes parallèle avec un écart variable et en baisse. L'expansion de la masse monétaire s'est ralentie au cours des cinq dernières années, à en juger par le taux de croissance en baisse de l'agrégat M2 passant de 22 pourcent en 2001 à 11 pourcent en 2005.

¹² Les rapports-pays du FMI pour 2004 (N° 05/50) et 2005 (N° 06/93) peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.imf.org/external/country/DZA/index.htm>.

Tableau 2.2 Secteur extérieur et secteur public (Moyennes de la période ; % du PIB, sauf indication contraire)							
	1990-95	1996-2000	2001	2002	2003	2004	2005
Secteur extérieur							
GNFS des exportations	24,3	30,2	36,2	35,1	38,3	40,1	47,6
o/w: Exportations d'hydrocarbures en % des exportations de marchandises	95,7	96,1	97,1	96,8	98,1	97,9	98,5
GNFS des importations	22,4	22,6	21,6	25,4	23,9	25,7	23,5
Solde du compte courant	0,3	4,8	12,8	7,6	13,0	13,1	21,2
Réserves de liquidités internationales (en mois d'importations)	1,8	7,7	18,2	19,1	24,3	23,7	28,1
Dette extérieure (% du PIB)	61,2	60,6	40,9	40,1	34,7	25,9	16,8
Gouvernement central (% du PIB)							
Total recettes (y compris subventions)	29,7	32,1	35,4	35,3	37,0	36,2	41,1
o/w : recettes des hydrocarbures	17,6	20,8	23,5	22,2	25,6	25,6	31,4
o/w : % des recettes ordinaires	59,2	64,2	67,2	62,9	69,4	70,9	76,5
o/w : recettes hors hydrocarbures	12,1	11,3	11,8	13,1	11,4	10,5	9,7
o/w : recettes fiscales	11,4	10,5	9,3	10,6	10,0	9,5	8,6
o/w : Impôt sur le bénéfice	1,7	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	..
o/w : TVA	5,2	4,9	4,2	4,9	4,5	4,5	4,2
o/w : Recettes douanières	2,7	2,6	2,4	2,8	2,7	2,3	1,9
Total dépenses de fonctionnement	22,1	22,5	22,6	24,1	21,3	20,3	17,2
o/w : salaires et traitements	9,2	8,3	7,6	7,6	7,6	7,3	6,5
Total dépense d'investissement	7,5	7,0	8,4	10,0	10,8	10,5	9,7
Solde global	-1,7	2,1	4,0	0,2	7,8	6,9	14,2
<i>Pour mémoire :</i>							
Solde hors hydrocarbures/PIB							
HH	-25,3	-27,3	-29,5	-32,5	-27,7	-30,2	-31,1
Prix du pétrole algérien	19,4	20,1	24,8	25,2	29,0	38,5	54,6
Croissance de l'agrégat M2 (%)	17,3	21,1	22,2	17,4	15,6	11,5	10,8
Taux de chômage (%)	23,1	28,2	27,3	25,9	23,7	17,7	15,3

Source : FMI ; les autorités algériennes.

2.6 L'accélération de la croissance dans les années 2000, également stimulée par le PSRE, a contribué à la réduction des taux de chômage¹³ et de pauvreté, quoique ses résultats pourraient ne pas se pérenniser à plus long terme.

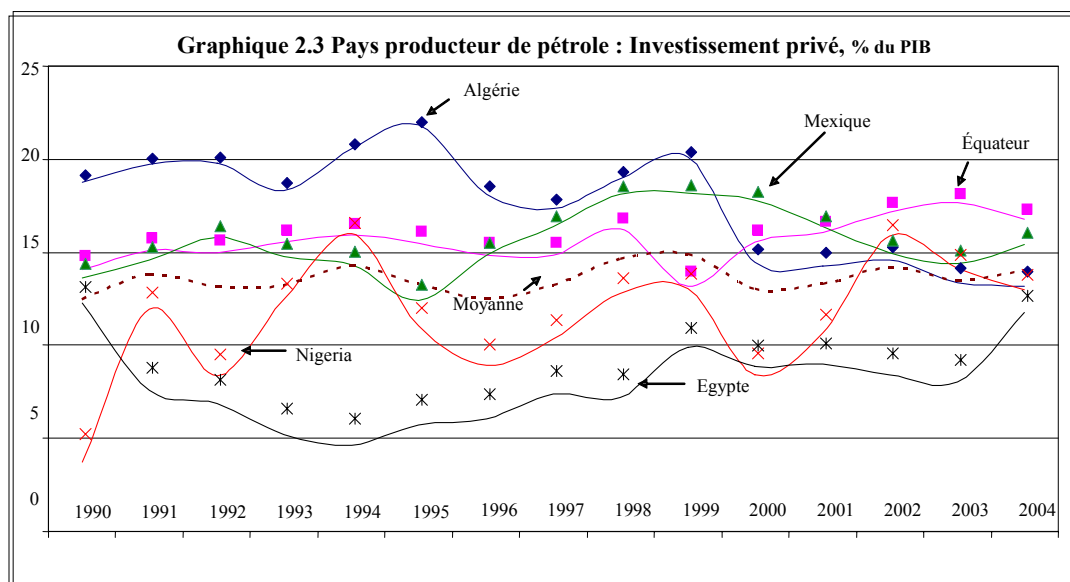
- Bien qu'étant toujours élevé, le taux de chômage a été réduit de manière drastique au cours de la dernière décennie. Cette réduction s'explique en grande partie par l'augmentation des taux de dépenses publiques suite à l'exécution du PSRE. Par conséquent, nombre des emplois nouvellement créés pourraient n'être que des débouchés temporaires qui seront localisés dans le secteur agricole, un secteur à faible productivité représentant moins de 10 % du PIB. Le

¹³ Les chiffres officiels du chômage n'échappent cependant pas à des problèmes d'évaluation, qui tiennent à la fois au recours à des méthodes d'échantillonnage variables, aux changements constants du contenu des questionnaires, et au fait que les enquêtes ne sont pas effectuées de manière périodique et continue.

chômage des jeunes demeure important, estimé à environ 30 %. L'économie informelle fournit également des emplois à une part significative de la population active¹⁴.

- Les taux officiels de pauvreté ont baissé depuis le démarrage de la relance en 1995. La croissance de la consommation privée par habitant s'est redressée au cours des dernières années, atteignant 4 % en moyenne sur la période de 2001 à 2005, comparé à la stagnation voire aux taux de croissance négatifs enregistrés au début des années 90. Ceci permet d'espérer une réduction possible des niveaux de pauvreté¹⁵.
- Dans l'ensemble, quoique les taux de chômage et de pauvreté aient diminué et en dépit de la nette amélioration de la situation sécuritaire au cours des 5 dernières années, les tensions sociales persistent, liées aux carences en matière d'infrastructure qui ont diverses conséquences : incidence sur l'emploi, pénuries d'eau dans certaines villes, crise du logement et troubles sociaux dans la région de la Kabylie et dans la région Sud. Compte tenu du fait que les cours du pétrole devraient rester à des niveaux élevés pendant quelques années, la population algérienne s'attend à voir s'améliorer davantage son niveau de vie ainsi que la fourniture des services de base.

2.7 En dépit des progrès accomplis en matière de réforme structurelle, la réforme dans les secteurs clés restent limitées. L'Algérie possède l'une des économies les moins diversifiées parmi les pays à revenu intermédiaire et les pays producteurs de pétrole. La contribution du secteur privé au PIB reste extrêmement faible et a même diminué depuis 1995. Cette situation contraste avec la tendance à la hausse constatée dans la plupart des pays producteurs de pétrole, qui traduit le rôle de moins en moins actif du secteur privé comme principal moteur de la croissance en Algérie (Graphique 2.3).



Source : WDI

Note : La moyenne n'est pas pondérée.

2.8 D'importantes réformes ont été mises en œuvre. Des mesures pour la libéralisation du commerce ont été prises. L'Accord d'association avec l'UE a été ratifié et est entré en vigueur en 2005. Il prévoit une réduction graduelle des droits à l'importation sur les produits industriels sur une période de 12

¹⁴ Le groupe d'études algérien, le CNES (Conseil National Économique et Social), a estimé en 2003 que les emplois informels représentent 17 % du nombre total des emplois et jusqu'à 22 % si l'on exclut le secteur agricole.

¹⁵ Le taux officiel de pauvreté le plus récent a été établi à 12 % en 2000, ce qui est légèrement inférieur aux 14 % enregistrés en 1995. Mais une estimation non officielle communiquée dans le Document-Pays des Nations Unies situe le taux de pauvreté à 6.2 pourcent en 2004.

ans. La gestion dynamique de la dette est en train de déboucher sur un apurement progressif des dettes publiques auprès des créanciers du Club de Paris. Des partenariats public/privé dans les secteurs de l'eau et du transport sont en train de se développer. Le secteur de l'éducation est en train de mettre au point un programme de réforme (voir chapitre 7). Un processus de modernisation budgétaire a déjà été lancé (voir Chapitre 4). Cependant, le programme de réforme est à la traîne dans les domaines tels que l'accession à l'OMC, la privatisation des entreprises publiques, la modernisation du secteur financier et dans des domaines de la gouvernance tels que la réforme de l'administration fiscale et de l'appareil judiciaire. Malheureusement, l'actuelle montée en flèche des cours du pétrole masque quelque peu le réel besoin de réformes économiques urgentes.

2.9 La nouvelle loi sur les hydrocarbures de l'Algérie est une contribution à la libéralisation du secteur. Cependant, elle a été amendée en 2006, de façon à restaurer la majorité de la Sonatrach dans tous les contrats avec des compagnies étrangères. La loi exerce une pression sur la Sonatrach afin qu'elle réponde aux pressions concurrentielles et devienne une organisation plus légère et plus efficace.

B. L'INCONSTANCE DES VARIABLES BUDGETAIRES

2.10 La forte dépendance au pétrole génère l'inconstance des variables budgétaires, notamment des recettes. L'instabilité macroéconomique traduit l'effet des bouleversements externes qui secouent l'économie. Les fluctuations des termes de l'échange semblent être un déterminant majeur de l'instabilité budgétaire (Banque mondiale 2000) et ceci est particulièrement vrai s'agissant des cours du pétrole en ce qui concerne l'Algérie. Le PIB hors pétrole a montré moins d'instabilité que le PIB total. Plus important encore, la plupart des variables des recettes sont plus instables que les variables de dépenses (Tableau 2.3). Ceci tient au fait que les perturbations des cours du pétrole ont un effet immédiat sur les recettes publiques : le volume total des recettes et le volume des recettes d'hydrocarbures ont été plus volatiles que le montant total des dépenses publiques. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont plus stables que le PIB, ce qui est un constat inattendu d'autant qu'une variation supplémentaire des dépenses d'investissement, surtout pendant une longue période d'ajustement, aurait constitué un résultat plus classique. Le fait prévisible est, en revanche, la faible instabilité constatée pour les salaires et traitements (1,0), ce qui indique déjà leur caractère inertiel.

Tableau 2.3 Instabilité des variables budgétaires, 1990–2005 (en % du PIB, sauf indication contraire)

	Moyen	Écart type
Total recettes	32,7	4,1
Hydrocarbures	21,1	4,9
Hors hydrocarbures	11,6	1,2
Recettes fiscales	10,5	1,2
o/w TVA	4,9	0,7
Total dépenses	30,6	2,8
Dépenses de fonctionnement	21,9	2,2
Intérêts	2,8	1,0
Salaires et traitements	8,3	1,0
Dépenses d'investissement	8,1	1,5
Montant net des prêts	0,6	1,5
Solde primaire	4,8	5,5
Solde budgétaire	2,7	4,9
Solde HH / PIB HH	-27,5	4,3
Financement intérieur	-2,8	5,0
Financement extérieur	0,7	3,4
(Croissance réelle) du PIB	2,7	2,6
(Croissance réelle) du PIB HH	2,3	3,1

Source : calculs des services de la Banque.

NB. : HH= Solde hors hydrocarbures = Recettes HH / PIB HH

2.11 **L'analyse de corrélation bivariée révèle une association significative entre pratiquement toutes les variables budgétaires et la croissance par tête d'habitant¹⁶.** Les corrélations simples indiquées au tableau 2.4 présentent des conclusions qui cadrent avec les publications précédentes sur la relation entre les variables budgétaires et la croissance (Gupta et al. 2005). Par exemple, les excédents budgétaires (et le solde primaire) et les recettes (notamment celles des hydrocarbures) sont positivement associées à la croissance par habitant (la plupart de ces variables étant statistiquement significatifs). Dans la même veine, les besoins de financement intérieur ou extérieur et le solde hors hydrocarbures sont négativement associés à la croissance par habitant.

Tableau 2.4 Corrélations bivariées, 1990–2005		
(Variables exprimées en % du PIB, sauf indication contraire)		
	Croissance réelle du PIB par habitant	
Total recettes	0,46	*
Recettes hydrocarbures	0,47	*
Recettes hors hydrocarbures	-0,19	
Recettes fiscales	-0,35	
o/w TVA	-0,24	
Total dépenses	-0,32	
Dépenses de fonctionnement	-0,27	
Intérêts	-0,04	
Salaires et traitements	-0,62	***
Dépenses d'investissement	0,40	
Montant net des emprunts	-0,64	***
Solde primaire	0,49	**
Solde budgétaire	0,41	
Solde hors-pétrole / PIB hors-pétrole	-0,07	
Financement intérieur	-0,36	
Financement extérieur	-0,37	

Source : calculs de la Banque mondiale

* Significatif à 10 % ; ** significatif à 5 % ; ***significatif à 1 %.

NB : les corrélations bilatérales basées sur les données annuelles de 1990 2005.

2.12 **Fait plus important encore, l'analyse de corrélation bivariée confirme le caractère procyclique des dépenses d'investissement et l'importance pour l'Algérie de préserver le Fonds de Stabilisation des Recettes Pétrolières créé en 2000 (voir ci-dessous).** La composition des dépenses publiques a une influence sur la croissance : des investissements en capital plus importants sont associés à une croissance plus forte, tandis que des dépenses courantes moins importantes sont associées à des conditions économiques plus favorables. Un rapport-pays du FMI constate également que les dépenses d'investissement de l'État entraînent une augmentation du PIB réel hors hydrocarbures, tandis que ce n'est guère le cas pour les dépenses de fonctionnement (FMI 2005b). Pour sa part, l'analyse de corrélation révèle la corrélation négative entre les salaires et traitements et la croissance, ce qui indique également leurs tendances inertielles¹⁷.

¹⁶ La croissance par habitant est une mesure plus conventionnelle utilisée dans l'analyse empirique qui évalue les effets de la politique budgétaire sur la croissance, car il compense le biais introduit par les taux de croissance démographique.

¹⁷ Les coefficients de corrélation sont formellement testés à l'aide de la formule Spearman de corrélation de classement afin d'éviter l'effet des valeurs aberrantes. Le coefficient Spearman de la corrélation de classement peut être utilisé pour obtenir une estimation R et représente une mesure de l'association monotone qui est employée lorsque la répartition des données rend le coefficient de corrélation de Pearson indésirable ou trompeur. Le coefficient Spearman de la corrélation de classement est défini par la formule :

$$r' \equiv 1 - 6 \sum \frac{d^2}{N(N^2 - 1)}$$

d étant la différence dans le classement statistique des variables correspondantes et constitue une approximation du coefficient de corrélation exact :

C. TENDANCES BUDGETAIRES

2.13 La hausse récente des prix mondiaux des hydrocarbures a transformé la situation budgétaire de l'Algérie. Le solde budgétaire global du gouvernement central est passé d'un déficit de 2 % du PIB en 1999 à un excédent de 14 % en 2005. Les recettes budgétaires ont augmenté, passant de 30 % du PIB en 1999 à 41 % en 2005. Les dépenses ont baissé de 31 % du PIB en 1999 à 27 % en 2005, les dépenses de fonctionnement ayant été contenues et un important programme d'investissement public ayant été lancé.

2.14 La part des recettes budgétaires générées par les hydrocarbures et celle des dépenses d'investissement dans le budget élaboré par le gouvernement central a augmenté de manière appréciable. La part des recettes des hydrocarbures dans les recettes budgétaires totales a augmenté de 60 % en 1999 à 76 % en 2005. Pendant cette période, la part des dépenses d'investissement dans le volume total des dépenses a augmenté de 26 % à 36 %, traduisant ainsi l'augmentation des recettes générées par les hydrocarbures consacrées aux dépenses d'investissements publics tant attendues. Le PSRE, qui complétait le budget d'investissement de 2001 à 2004, se montait à 7 milliards de dollars (environ 13 % du PIB de 2001).

2.15 Le déficit primaire hors hydrocarbures rapporté au PIB hors hydrocarbures est une mesure de plus en plus utilisée pour évaluer la position budgétaire dans les pays exportateurs d'hydrocarbures. Dans les pays exportateurs d'hydrocarbures, les recettes publiques augmentent brutalement pendant les envolées des cours des hydrocarbures. Par conséquent, les positions budgétaires peuvent s'améliorer, même lorsque les dépenses augmentent de manière peu soutenable. Le déficit primaire hors hydrocarbures par rapport au PIB hors hydrocarbures est un meilleur indicateur de la position budgétaire car il dissocie les dépenses des recettes d'hydrocarbures. Dans le cas de l'Algérie, le déficit primaire hors hydrocarbures du gouvernement central s'est creusé, tombant de 22,5 % du PIB hors hydrocarbures (PIBHH) en 1999 à 29 % du PIB-HH en 2005, témoignant ainsi de l'impact du PSRE et de la première année d'exécution du PCSC.

2.16 Toutefois, les importants excédents du compte courant extérieur de l'Algérie laissent supposer qu'une part significative du PIB provenant des hydrocarbures qui a été accumulé pendant la période récente d'augmentation des prix des hydrocarbures a été épargnée. Le solde du compte courant, qui était négatif jusqu'en 1999, est passé à un excédent de 21 % du PIB en 2005. En 2003–05, l'amélioration du solde du compte courant de l'Algérie représentait 82 % du PIB additionnel provenant des hydrocarbures pour cette période.

2.17 Les décisions d'épargne/dépenses des pouvoirs publics ont eu un effet considérable sur l'épargne nationale. En Algérie, comme dans plusieurs autres pays exportateurs d'hydrocarbures de la région, les politiques de dépenses publiques ne suivent qu'en partie la forte croissance des recettes des hydrocarbures qui a fait suite à l'augmentation des prix mondiaux depuis 2003.

$$r = \frac{\sum xy}{\sqrt{\sum x^2 \sum y^2}}$$

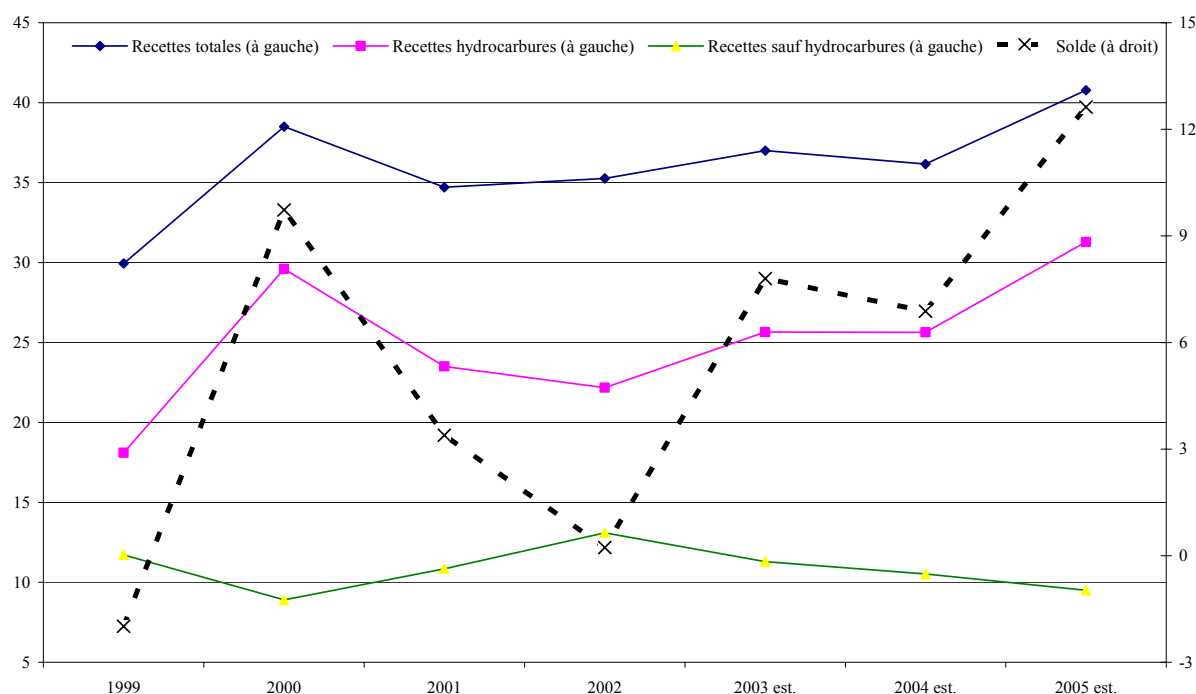
calculé à partir des données initiales. Comme il utilise des rangs, le coefficient Spearman de la corrélation de classement est beaucoup plus facile à calculer. (Source : Eric W. Weisstein. "Spearman Rank Correlation Coefficient." Source Internet, *MathWorld* - a Wolfram : <http://mathworld.wolfram.com/SpearmanRankCorrelationCoefficient.html>.)

2.18 L'épargne publique en 2003-04 a été dans une certaine mesure une réaction aux dépenses importantes effectuées pendant les premières années d'exécution du PSRE. Le solde budgétaire global s'est accru, passant d'un déficit de 2 % du PIB en 1999 à un excédent de près de 10 % du PIB en 2000. Les dépenses effectuées au titre du PSRE ont ainsi gommé l'excédent en 2002, d'autant que l'accroissement des dépenses a coïncidé avec des diminutions des recettes des hydrocarbures en 2001-02. L'excédent budgétaire global est passé à 14 % en 2005, les dépenses d'investissement ayant été généralement maîtrisées en 2003-05.

Recettes budgétaires

2.19 Les recettes budgétaires provenant des hydrocarbures ont été instables, à 18 % du PIB (29 % du PIB hors hydrocarbures (PIB-HH)) en 1999 et à 31 % du PIB (57 % du PIB-HH) en 2005, avec un écart type de 10,5 (Graphique 2.4 et tableau 2.2). En termes de PIB-HH, les recettes hors hydrocarbures ont augmenté de 16 % en 1999 à 19 % en 2002. Elles sont tombées ensuite à 17,5 % en 2005, principalement à cause de la baisse des tarifs douaniers à l'importation et de la baisse des recettes tirées de la TVA. L'écart type de ce ratio était de 1,5 en 1999-2005. La composante fiscale des recettes hors hydrocarbures est demeurée assez stable, se situant à environ 10 % du PIB (15 % du PIB-HH) en 1999-2005.

Graphique 2.4. Algérie: Repartition des recettes budgétaires, 1999-2005
(en pourcentage du PIB)

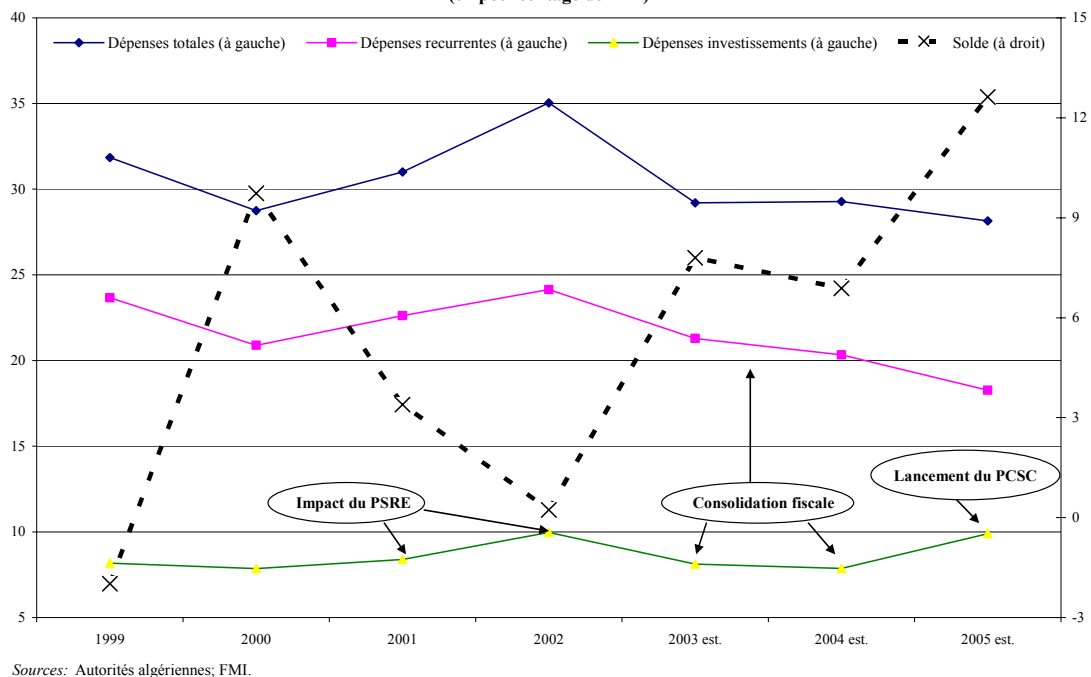


Sources: Autorités algériennes; FMI.

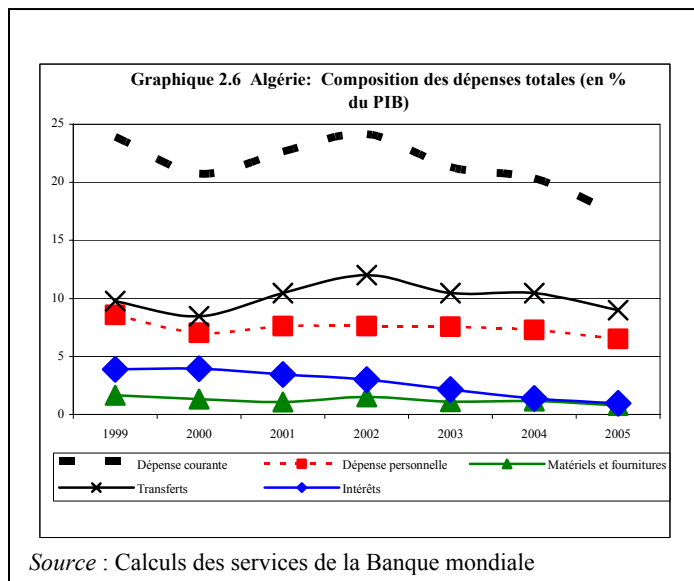
Dépenses publiques

2.20 Depuis 2002, les dépenses de fonctionnement (récurrentes) ont baissé, passant à 24 % du PIB (35 % du PIB-HH) (Graphique 2.5). La diminution des dépenses de fonctionnement traduisait surtout une baisse des paiements d'intérêt avec la diminution de la dette publique de 89,5 % du PIB en 1999 à 28,5 % en 2005. Une décomposition plus poussée des dépenses de fonctionnement fait apparaître des tendances révélatrices.

Graphique 2.5. Algérie: Dépenses Totales, 1999-2005
(en pourcentage du PIB)



2.21 L'Algérie consacre une part relativement moyenne et en baisse des dépenses aux salaires, qui constituent un poste très important en termes de transferts et trop peu de ressources aux biens et services (Graphique 2.6). D'une part, la facture de l'État est tombée de 8,6 % du PIB en 1999 à 6,5 % du PIB en 2005, un niveau beaucoup moins élevé que la moyenne des pays de la région MENA qui se situe aux environs de 10,5 % du PIB et est proche des niveaux observés dans les économies en transition comparables de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale qui avoisinent les 7 % (Banque mondiale 2006). Les charges de personnel ont enregistré une légère diminution, en partie en raison du fait que l'emploi au niveau de l'administration centrale n'a augmenté que de 1,3 % en moyenne par an et en partie à cause de la modération salariale. D'autre part, il y a un contraste marqué entre la part élevée et constante affectée aux transferts (sociaux) —qui se situait en moyenne à 10,4 % en 2000-04— et la part très faible et en baisse affectée aux matériels et fournitures, qui a chuté de 3,9 % du PIB en 1999 à 1 % du PIB en 2005. Ce ratio est largement inférieur à celui des pays comparables et de la région MENA, qui sont bien au-dessus de 5 % du PIB. Le volume important des transferts en rajoute à la rigidité du budget de l'Algérie.



2.22 Les dépenses d'investissement ont augmenté de manière progressive, passant de 7 % du PIB en 1999 à 10 % du PIB en 2005 (Graphique 2.5). Elles sont passées de 11,5 % du PIB-HH en 1999 à près de 15 % en 2002 à cause de l'augmentation des investissements publics dans le cadre du PSRE sur la période 2001-04. Il s'en est suivi une pause, qui s'est accompagnée d'une diminution du ratio à 13 % du

PIB-HH en 2003–04. Au moment du démarrage du PCSC de 2005–09, les dépenses d’investissement ont augmenté de 18 % du PIB-HH en 2005. Le PCSC envisage le maintien d’investissements relativement importants dans les projets d’infrastructures publiques, au secteur du logement et aux secteurs sociaux.

2.23 Cependant, les dépenses effectives d’investissement sont inférieures aux allocations budgétaires. Le taux d’exécution des dépenses d’investissement était d’environ 74 pourcent en 2003–05 (se reporter au Résumé Analytique). Les sommes allouées pour les investissements publics qui ne sont pas dépensées à la fin de l’exercice peuvent être dépensées aux cours des exercices suivants à travers les comptes spéciaux pluriannuels du Trésor rattachés à des projets spécifiques (voir chapitre 4).

D. GESTION DES RESSOURCES HYDROCARBURES

2.24 Le Fonds de stabilisation des recettes pétrolières de l’Algérie (le FRR) est autorisé à financer indirectement les déficits budgétaires en imputant de façon rétroactive l’amortissement de la dette publique au FRR. Cependant, cette source de financement est en passe d’atteindre ses limites (Encadré 2.1). Les importants besoins de financement résultant du PCSC contrastent avec les montants très modestes effectués par le passé pour l’amortissement de la dette publique pouvaient encore être remboursés par le FRR. Si les règles du FRR sont maintenues en l’état, les autorités publiques devront recourir à l’emprunt en vue de financer le déficit. De façon paradoxale, à moyen terme, il se pourrait que la dette publique augmente concomitamment avec les dépôts croissants logés dans le FRR.

Encadré 2.1 Le Fonds de stabilisation des hydrocarbures de l’Algérie

Le Fonds de stabilisation des hydrocarbures de l’Algérie (« Fonds de régulation des recettes »—FRR) a été créé en 2000 dans le but de garantir les dépenses publiques contre les fluctuations des recettes liées aux hydrocarbures. Le FRR est un sous-compte du compte de trésorerie logé à la banque centrale qui accumule une partie des recettes des hydrocarbures. Les autorités auront la possibilité d’effectuer des retraits sur les dépôts du FRR pour absorber un choc défavorable lié aux recettes avant de contracter de nouveaux emprunts ou avant d’être contraints de recourir à un ajustement budgétaire discrétionnaire. Les dépôts sur le FRR représentaient 19 % du PIB-HH à la fin 2005, ce qui indique que le but initial du FRR a été en partie atteint.

Le FRR fonctionne selon des règles qui ont été établies lorsque les prix des hydrocarbures étaient bas. Les règles du fonds prévoient que les recettes des hydrocarbures situées au-delà de l’équivalent de 19 dollars le baril de brut doivent alimenter le fonds. Les ressources du FRR peuvent être utilisées pour amortir la dette publique ainsi que pour financer le budget général lorsque le prix du brut chute en dessous de 19 dollars le baril. La règle concernant les prix est facile à comprendre dès lors que les prix réels ne varient pas considérablement par rapport aux 19 dollars le baril. Cependant, le cours moyen du brut était de 54,6 dollars le baril en 2005.

Les budgets qui sont adoptés conformément à la règle du FRR concernant les prix étaient en déficit. Les déficits budgétaires prévus se sont creusés, passant d’un déficit quasiment nul en 2000, première année du FRR, à près de 16,5 % du NHGDP en 2005, ce qui laisse supposer que les recettes des hydrocarbures effectivement dépensées étaient supérieures à l’équivalent de 19 dollars le baril de brut. L’amortissement de la dette publique intervenue au cours des exercices précédents a été imputé au FRR, finançant ainsi le déficit budgétaire selon la règle du FRR concernant les prix.

Fonds de stabilisation des recettes pétrolières						
(en milliards de DA)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fonds de stabilisation	232	249	276	568	722	1,843
Accumulation	453	124	27	449	623	1,369
Utilisation	221	107	0	156	470	248

Source : Rapport du personnel du FMI dans le cadre de l’Article IV (2005b)

2.25 La modification des règles de gestion du FRR requiert l'adoption d'un cadre à long terme permettant de décider chaque année du niveau approprié de dépenses à effectuer à partir des recettes d'hydrocarbures. Une possibilité pourrait être de tabler sur un objectif de préservation du niveau de richesse par habitant provenant des hydrocarbures qui existait pendant une année de base. Ceci suppose qu'il faudrait opter pour une « solution pérenne » pour l'utilisation des recettes liées aux hydrocarbures. Le cadre a été appliqué à l'Algérie en 2004, 2003 étant l'année de base. Une mise à jour effectuée en 2005 a identifié de nouvelles évaluations des réserves prouvées, de nouvelles prévisions de volumes à l'exportation, de nouvelles prévisions de prix des hydrocarbures et de nouvelles prévisions de croissance réelle du PIB-HH (FMI 2005b, Rapport par pays, note de bas de page 2).

Encadré 2.2 Utilisation par le gouvernement des recettes des hydrocarbures : une analyse de la viabilité au plan budgétaire

Le niveau approprié des dépenses publiques effectuées grâce aux recettes des hydrocarbures peut être déterminé à partir d'un cadre de viabilité budgétaire à long terme qui préserve la richesse par habitant provenant des hydrocarbures à long terme. Le cadre est basé sur les estimations des réserves probables établies par U.S. Geological Survey. Il prend pour hypothèse que ces réserves seront épuisées d'ici à 2050, d'après un profil de production projeté. D'autres hypothèses sont adoptées : croissance démographique de 1,5 % par an; taux de croissance réel du PIB-HH de 4 % par an de 2010 à 2050 ; un taux d'intérêt réel de 5 %; une baisse progressive des cours du pétrole à un niveau à long terme de 30 dollars le baril au cours de la période 2015–50 ; et un rapport de 3,8 dollars par mille mètres cubes de gaz à 1 dollar le baril de pétrole. Tous les cours sont exprimés en dollars de 2003.

Dans ce cadre, l'utilisation par le gouvernement de la richesse provenant des hydrocarbures impose de limiter le déficit primaire hors hydrocarbures à 26 % du PIB-HH d'ici 2010. Le ratio diminue progressivement pendant les années situées en dehors de la simulation (du fait de la croissance du PIB). Le revenu provenant de la richesse financière sert à financer entièrement le déficit qui prévaut après 2050.

L'Algérie : Déficit primaire hors hydrocarbures soutenable, 2005–2010 En % du PIB hors hydrocarbures)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sustainable path based on Summer 2005 WEO	-32.1	-30.8	-29.5	-28.3	-27.2	-26.1
Projections for actual deficit under 2006 budget	-31.6	-36.4	-33.4	-29.6	-27.3	-26.7
<i>Memo: WEO crude oil prices (US\$/bbl)</i>	<i>55.3</i>	<i>61.7</i>	<i>60.0</i>	<i>58.0</i>	<i>57.3</i>	<i>56.5</i>

Sources: Algerian authorities; and Fund staff estimates and projections.

2.26 Ce cadre à long terme déterminerait la part des recettes des hydrocarbures que devrait épargner le gouvernement chaque année afin de maintenir la richesse par habitant provenant des hydrocarbures. Le revenu tiré de la richesse provenant des hydrocarbures comprend le revenu découlant de la richesse financière accumulée par le gouvernement et sa part de recettes générées par la vente des hydrocarbures produits actuellement. La part de ce revenu que le gouvernement pourrait dépenser serait équivalente au déficit primaire hors hydrocarbures soutenable.

E. PERENNITE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DU PCSC

2.27 Le niveau des dépenses publiques dans les budgets 2005 et 2006 a été approprié pendant l'exécution du cadre à long terme. Les trajectoires estimées des déficits primaires réels hors hydrocarbures dans le cadre des budgets respectifs et des hypothèses raisonnables convergent vers un

chemin viable à moyen terme (Encadré 2.2).¹⁸ Le cadre indique que les dépenses substantielles effectuées dans le cadre du PCSC pour 2005–09 sont rendues possibles par l'accroissement des cours des hydrocarbures.

2.28 Le cadre doit subir des mises à jour chaque année, avant de fixer les principaux paramètres du nouveau budget. Les autorités devront également continuer d'élaborer un budget pluriannuel qui fournit des prévisions raisonnablement fondées sur les déficits primaires hors hydrocarbures à moyen terme et qui définit également des priorités sectorielles à moyen terme. La viabilité de la position budgétaire dépendra de la convergence des déficits réels vers le chemin soutenable.

2.29 Pour éviter les obstacles au financement des niveaux viables de dépenses publiques, le FRR doit être transformé en un compte d'épargne/financement totalement intégré au budget. Les fonds inscrits au crédit du compte représenteraient la totalité des recettes des hydrocarbures, additionnés au revenu financier de l'épargne accumulée. Les fonds portés au débit du compte constitueraient le financement du déficit primaire hors hydrocarbures viable à long terme. Le compte serait également intégré au plan plus global de gestion actif-passif du gouvernement.

2.30 Le cadre à long terme proposé pour la gestion budgétaire des ressources des hydrocarbures et les aménagements implicites au FRR obligent toujours à opérer des choix concernant l'utilisation la plus efficace de l'espace budgétaire généré par la portion des recettes des hydrocarbures qui peut être dépensée chaque année. La marge de manœuvre budgétaire engendrée par la manne pétrolière est très confortable (voir Annexe X). Ce pactole peut être utilisé de différentes façons : augmentation des dépenses publiques, réduction des impôts ou réduction de la dette du secteur public. Les choix entre ces différentes solutions impliquent nécessairement des évaluations rigoureuses des compromis que cela implique. S'agissant de l'option d'une augmentation des dépenses publiques, l'Algérie pourrait affecter ces ressources à une augmentation du capital physique dans le secteur public, au renforcement de son capital humain et au soutien aux réformes économiques dans le secteur bancaire ou à la privatisation.

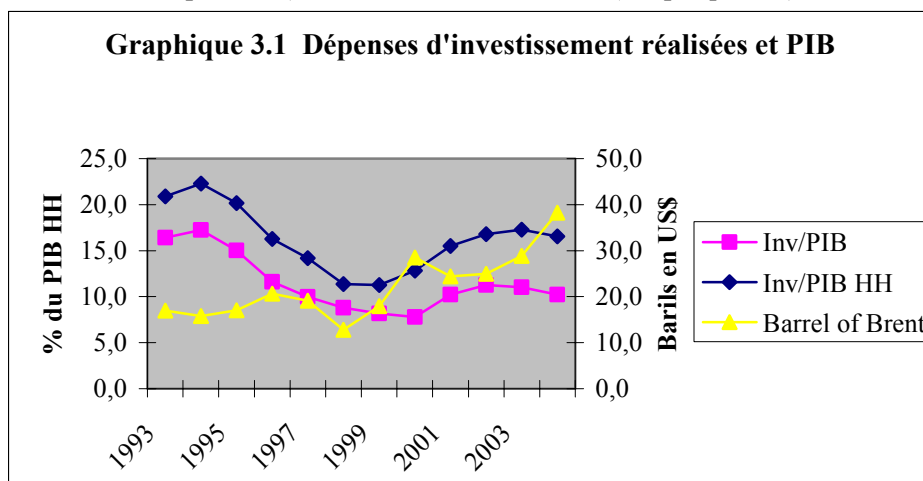
¹⁸ L'on prévoit que le taux d'exécution du PCSC (par rapport à des enveloppes budgétaires initialement approuvées) sera de 85 % en 2006 et en 2007, 90 % en 2008 et 95 % en 2009. En outre, les principales composantes des dépenses de fonctionnement ont été projetées comme suit : salaires et traitements : niveau de 2006 = niveau de 2005 + dérapage salarial (2 %) + hausse des salaires (10 %) ; biens et services : niveau de 2006 = niveau d'augmentation des salaires et traitements de 2005 + impact généralement estimé du PCSC sur les biens et services ; transferts : niveau de 2006 = niveau de 2005 (1+ inflation en 2006) + impact généralement estimé du PCSC sur les autres transferts.

CHAPITRE 3 : RELEVER LES STANDARDS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC

Le présent chapitre examine l'évolution de l'investissement public en Algérie et son impact probable sur la croissance économique. Ensuite, il offre un diagnostic approfondi et recommande de fixer des normes supérieures concernant les procédures de programmation des investissements, la préparation, le suivi et l'évaluation des projets—notamment le rôle du Centre national d'équipement pour le développement (CNED). Des recommandations détaillées sont présentées dans les sections concernées.

A. L'INVESTISSEMENT PUBLIC PENDANT LA DERNIERE DECENNIE

3.1 **Le budget d'investissement du gouvernement algérien est assez important¹⁹.** Il représentait environ 10 % du PIB pour la période 2000–04. Cela est à comparer avec un taux de 7,3 % du PIB pour le Maroc pour la période 2000–04 et de 7,5 % pour la Tunisie pour 2001–03 (FMI 2004c, 2005a). Les dépenses publiques d'investissement réalisées ont atteint une pointe de 16 % du PIB en 1993 pour tomber ensuite à un niveau record d'environ 8 % à la fin des années 90. En 2001, l'investissement public a repris de la vigueur et s'est situé depuis dans une fourchette comprise entre 10 et 11 % du PIB. Le ratio des dépenses d'investissement publiques rapporté au PIB hors hydrocarbures (désigné parfois ci-après par souci de simplicité PIB « hors pétrole ») a suivi la même tendance (Graphique 3.1).²⁰



Source : Ministère des Finances ; estimations de la Banque mondiale et du FMI. Les données de 2005 sont des projections. NB : les données sur l'investissement comprennent aussi bien les projets d'investissement et les composantes liées aux opérations en capital. Entre 1993 et 1997, elles comprennent également les transferts aux entreprises publiques qui ont été reclassées par la suite. Ceci explique ses écarts avec d'autres séries de données incluses dans le présent rapport pour la même variable.

3.2 **Pendant la période quinquennale à venir, à savoir de 2005 à 09, les dépenses devraient augmenter de manière significative.** D'après les prévisions, les investissements devraient dépasser 5

¹⁹ Le budget d'investissement algérien (*budget d'équipement*) intègre deux principales composantes : (i) la composante liée à l'investissement (*investissement*) et la composante des opérations en capital. La composante des opérations en capital comprend à la fois les dépenses en capital non gouvernementales, telles que les transferts de capitaux aux entreprises publiques et les dépenses en capital de l'administration comme le programme spécial de reconstruction. Pour éviter toute confusion avec l'ensemble du budget d'investissement, sa « composante d'investissement » sera désignée dans le présent chapitre sous le nom de « composante projets d'investissement ».

²⁰ Ces chiffres surestiment légèrement les dépenses en capital réelles parce que le « budget d'investissement » inclut certaines dépenses affectées à l'entretien et au financement des premières années de fonctionnement des projets, ainsi que des subventions et transactions financières courantes incluses dans la composante « opérations en capital » du budget d'investissement.

500 milliards de dollars (environ 80 % du PIB de 2005). Ce montant comprend le financement autorisé des coûts du PCSC initial (environ 4 700 milliards de DA), ainsi que les coûts résiduels liés aux projets lancés dans le cadre du PSRE avant 2005 (environ 800 à 1 000 milliards DA)²¹. Selon le budget 2006²² (Tableau 3.1), les dépenses publiques d'investissement devraient augmenter, dans un premier temps, de 16,5 % du PIB hors pétrole en 2004 à 30,3 % en 2006 pour tomber par la suite à 15,5 % en 2009—un niveau inférieur à celui de 2001–03. En pratique, cependant, le taux d'exécution effectif sera vraisemblablement différent. En premier lieu, même si tous les projets du PCSC étaient engagés comme autorisé, leur exécution sera probablement facilitée au cours des 4 à 5 années à venir au lieu d'emprunter la courbe en cloche observée dans les documents budgétaires de 2006. Deuxièmement, comme expliqué ailleurs, le taux d'exécution du PCSC sur la période 2006–09 devrait presque certainement être inférieure à 100 %, si l'on tient compte des retards dans l'exécution.

Le lien avec l'activité et la croissance économiques

3.3 Il serait peut-être utile d'examiner les récentes évolutions à travers le prisme de la théorie cyclique élémentaire de Keynes. L'impact réel de l'investissement public sur l'économie algérienne a fait l'objet d'une évaluation rigoureuse par le passé, de même que récemment (Banque mondiale 2004d). La distinction s'opère essentiellement entre production *effective* et production *potentielle*. Seul un accroissement du potentiel de l'économie—c'est-à-dire, un changement qui a un impact structurel positif sur sa *capacité* de production—peut être à juste titre considéré comme de la « croissance économique » et par conséquent, devrait être distingué d'une augmentation de la production dans les limites des possibilités de production globales de l'économie. En bref, si le PIB effectif n'est pas trop proche du PIB potentiel, l'on est en droit d'espérer que *tout* accroissement de la demande globale—qu'elle soit due à la consommation ou à l'investissement public, à la consommation privée ou à l'effet du solde du commerce extérieur—se traduise par un accroissement à court terme du PIB réel. L'ampleur de cet accroissement dépend de la propension marginale à dépenser. Le PIB continuera d'augmenter tant que la demande globale ne cesse d'augmenter. Ceci suppose que le PIB réel reste en deçà de son niveau potentiel. Dans le cas contraire, la pression de la demande se traduira par une inflation plus élevée plutôt que par un accroissement de la production²³. Dans ce contexte, l'investissement—réalisé par les entités publiques et privées—affecte la production réelle au même titre que toute autre composante de la demande globale. Cependant, en termes de formation de nouveau capital, *seules* les dépenses d'investissement ont *aussi* un effet potentiel sur le PIB—et représentent ainsi une source de croissance réelle de la capacité de production de l'économie. L'ampleur de l'impact sur la croissance dépendra de la rentabilité de l'investissement et du moment où se manifesterait cet impact pendant la durée de la période de gestation.

3.4 La double fonction de l'investissement public éclaire deux logiques extrêmes. À l'un des extrêmes, son impact sur la production sera optimal et permanent si les dépenses d'investissement ont une très courte gestation et si *tous* les investissements ont une rentabilité optimale. À l'autre extrême, son impact sur le PIB sera limité uniquement à l'impact sur la production réelle à travers la demande globale si *la totalité* de la dépense d'investissement est mal affectée, détournée ou mal utilisée ; et si tel est le cas, le PIB devrait retourner aux niveaux antérieurs, lorsque la dépense d'investissement baisse. Pour un pays comme l'Algérie, la réalité se situe invariablement entre ces deux extrêmes. La rentabilité zéro des investissements est irréaliste. Il y aura *un certain* impact sur la croissance de la capacité de production, même si l'impact keynésien de l'investissement sur le PIB à travers la demande globale ne peut être totalement dissocié de son impact structurel sur la capacité de production.

²¹ Estimations approximatives des services du Ministère des Finances. Pour la « composante projets d'investissement » du budget d'investissement, une comparaison des enveloppes totales des engagements et les dépenses sur la période 1998–2004 confirme cette estimation (les crédits engagés non dépensés d'un montant supérieur à 1 000 milliards dinars).

²² *Rapport de présentation de la loi de finances pour 2006*, à exception de lois de finances supplémentaires pour 2004 et 2005.

²³ Toutefois, dans le cadre d'une structure économique ouverte, les pressions de la demande n'entraîneront pas nécessairement une inflation. À titre d'exemple, la forte croissance des importations depuis 2000 pourrait fournir une raison pour le maintien d'un taux d'inflation bas en Algérie. Les autres facteurs seraient la répercussion minimale des prix mondiaux de l'énergie, la poursuite d'une politique de modération salariale et la sous-exécution du budget d'investissement.

Tableau 3.1 Budget d'Investissement Exécuté: part du PIB hors hydrocarbures (% du PIB hors hydrocarbures)

Secteurs	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Dépenses effectives												Budget (1)				
Industrie	0.6	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0			
Agriculture - Eau	1.6	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	1.6	1.7	2.1	3.4	2.5	2.6	3.3	2.5			
Services de production	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.6	0.9			
Infrastructures (écon. et admin.)	2.5	2.2	1.9	1.9	2.1	2.1	2.2	2.6	3.0	3.1	3.1	2.7	6.0	7.0			
Education - Formation	1.6	1.5	1.3	1.3	1.5	1.5	1.5	1.6	1.9	1.9	1.8	1.7	2.2	2.7			
Secteur socioculturel	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	0.9	1.0	0.8	1.3	1.3			
Logement	0.5	0.6	0.3	0.5	0.5	2.4	2.6	2.8	2.9	3.0	2.3	1.8	1.9	2.9			
N.e.c	2.1	2.4	2.3	2.4	2.5	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	1.0	3.2	4.5			
Plans de dév.coll.locales (PCD)	2.1	1.6	1.3	1.1	1.0	0.9	1.0	1.2	1.4	1.4	1.3	0.7	0.9	1.0			
Composante des projets d'investissement	11.5	10.9	9.6	9.4	10.0	10.5	10.6	11.7	13.2	15.0	13.4	11.6	19.4	22.9			
Opérations en capital (2)	9.5	11.4	10.6	6.9	4.2	0.9	0.7	1.2	2.3	1.8	3.8	4.9	6.4	7.4			
Total	20.9	22.3	20.2	16.3	14.2	11.4	11.3	12.8	15.5	16.8	17.3	16.5	25.8	30.3	23.1	19.3	15.5

(1) Appropriations (*Crédits de paiement -CP*)

(2) Transfers aux entreprises publiques sont inclus jusqu'à 1997. Réclassifiés dans le Tableau 3.2

Sources.

Dépenses: 1993-2004 Ministère des Finances (quelques données pour 2001 sont estimées par la Banque mondiale)

2005: Loi de Finances complémentaire; 2006: budget bill; 2007-2009 Budget Bill, presentation note

PIB hors hydrocarbures: 1993-2003: FMI rapports de l'article 4, 2006.

3.5 Les prévisions antérieures de la Banque mondiale concernant l'impact du PSRE sur la croissance sont probablement trop prudentes. Selon la Banque Mondiale (2004d), « le PSRE aura un impact positif quoique modéré sur le niveau et le taux de croissance du PIB en rehaussant le taux de croissance de près de 1 % en moyenne pendant la période 2001–05. Après de tels niveaux de dépenses, le PIB reviendra progressivement au niveau de référence, créant ainsi un cycle de croissance très marqué ». En fait, la croissance annuelle pendant la période 2001–04 était plus de 2 % supérieure à la moyenne des années précédentes, au lieu de 1 % comme prévu, ce qui pourrait laisser penser que les prévisions auraient été uniquement vérifiées dans l'hypothèse extrême irréaliste selon laquelle les dépenses d'investissement au titre du PSRE ne constituaient pas une augmentation nette substantielle du stock de capital productif de l'économie²⁴.

Quelques estimations du rendement global des investissements

3.6 **En dehors d'une analyse de la base au sommet effectuée projet par projet, il est possible de glaner des données indirectes sur le rendement global de l'investissement à partir des données du PIB et de l'investissement.** Le tableau 3.2 présente les taux de croissance globale et sectorielle du PIB « pétrolier » (hydrocarbures) et du PIB hors hydrocarbures, ainsi que l'investissement public et non gouvernemental pour la période de 1995 à 2005²⁵.

- **On constate une variabilité annuelle beaucoup plus importante de l'investissement dans le secteur des hydrocarbures.** Les estimations de la Banque montrent un coefficient de variation de 0,44, comparé avec l'investissement hors pétrole (coefficient de 0,27). Il y a également une plus grande variabilité de l'investissement public (coefficient de 0,53) par rapport à l'investissement non gouvernemental (coefficient de 0,18). Cela indique que l'investissement privé, en dehors du secteur des hydrocarbures, a été très stable au cours de la dernière décennie. Cependant, l'investissement public a été également stable pendant les années 90. La variabilité annuelle plus grande sur l'ensemble de la période n'est que la traduction en termes statistiques de l'expansion rapide de l'investissement public après 2000 (avec un très faible coefficient de variation de 0,11 pendant les années 90).
- **L'on considère que la variabilité des taux de croissance annuelle provient en grande partie de l'agriculture et de l'industrie manufacturière et, dans une moindre mesure, de la construction.** La croissance des services privés est plus stable et les services publics enregistrent un taux de croissance annuel régulier, se tassant autour de 2,5 à 3,5 %. Les fluctuations de la production agricole sont presque un cas typique dans la plupart des pays. Ce qui est moins typique, ce sont les variations prononcées dans la production manufacturière, qui ont d'importantes répercussions sur le chômage. Le déclin général de l'industrie manufacturière (plus de 10 % entre 1995 et 2005) cadre avec l'hypothèse du syndrome hollandais qui se traduit par une perte de compétitivité au plan national associée à des exportations abondantes de ressources naturelles suivie d'une appréciation du taux de change réel; mais les données empiriques démontrent plutôt que le taux de change réel effectif de l'Algérie est proche de son niveau d'équilibre depuis le milieu des années 90 (FMI 2005b).

²⁴ Dans la situation actuelle marquée par un taux de chômage élevé et par une production inférieure aux capacités, l'expansion des investissements n'a pas dû s'accompagner d'un resserrement de la politique monétaire afin d'éviter des pressions inflationnistes. De par sa nature même, l'inflation est contenue par les contrôles de prix sur certains produits alimentaires de base.

²⁵ Les variations des stocks sont exclues des données sur la formation brute de capital au niveau national. Les investissements publics ne prennent pas en compte les investissements des entreprises publiques, qui sont probablement exécutés de façon autonome et pour des motifs commerciaux ou liés au marché.

Tableau 3.2 Investissement et PIB, 1995–2004 (en % et en milliards DA)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (est.)
Croissance du PIB (%)											
Agriculture	15,0	23,9	-13,5	11,4	2,7	-5,0	13,2	-1,3	19,7	3,1	-1,6
Construction	2,7	4,5	2,5	2,4	1,4	5,1	2,8	8,2	5,7	7,7	7,0
Industrie manufacturière	-1,4	-8,7	-3,8	8,4	1,6	-1,3	-1,0	-1,1	-3,5	-1,3	1,8
Services–Public	3,5	3,0	3,0	2,5	2,5	2,0	2,0	3,0	4,5	4,0	4,1
Services–Privé	3,3	3,0	2,4	5,4	3,2	3,1	3,8	5,3	4,2	7,7	6,5
Taux de croissance hors- secteur pétrole	3,5	3,1	-1,3	5,7	1,7	0,8	5,0	5,2	5,9	6,2	4,6
Taux de croissance avec secteur pétrole	4,4	6,3	6,0	4,0	6,1	4,9	-1,6	3,7	8,8	3,3	6,6
Taux de croissance	3,8	1,1	1,1	5,1	3,2	2,2	2,6	4,7	6,9	5,2	5,3
PIB et investissement (DA)											
Investissement fixe ^a	580	639	638	729	790	853	966	1 111	1 265	1 477	1 851
Secteur pétrolier	153	189	197	203	169	213	342	433	453	524	600
Secteur hors pétrole	427	450	441	526	621	640	624	678	812	953	1 251
Secteur public ^b	145	174	202	212	187	322	357	453	570	646	1,048
Secteur non gouvernemental	435	465	436	517	603	531	609	658	695	831	803
PIB	1 991	2 570	2 780	2 831	3 238	4 124	4 261	4 546	5 264	6 127	7 412
PIB hors pétrole	1 487	1 792	1 908	2 157	2 311	2 464	2 817	3 069	3 391	3 808	4 103
Pétrole	504	778	872	674	927	1 660	1 444	1 477	1 873	2 319	3 309
Ratios (%)											
Investissement/PIB	29,1	24,9	22,9	25,8	24,4	20,6	22,7	24,4	24,0	24,1	25,0
Inv. Hors pétrole/PIB hors pétrole	28,7	25,1	23,1	24,4	26,9	26,0	22,2	22,1	23,9	25,6	30,5
Inv. pétrole/PIB pétrole	30,3	24,3	22,6	30,1	18,2	12,8	23,7	29,3	24,2	22,9	19,4
Invest. public/PIB	7,3	6,8	7,3	7,5	5,8	7,8	8,4	10,0	10,8	10,5	14,1
Invest. non gouv./PIB	21,8	18,1	15,6	18,3	18,6	13,8	15,3	14,4	13,2	13,6	10,9
<i>Sources</i> : Ministère des Finances, estimations des services de la Banque.											
^{a/} L'investissement fixe ici ne prend pas en compte la variation des stocks et diffère ainsi des données sur la formation brute de capital local utilisées ailleurs.											
^{b/} Non compris les transferts de capital de l'État vers les entreprises publiques (qui sont incluses dans la « composante opération en capital » du budget d'investissement)											

3.7 Quid de la rentabilité (coût/avantage) des investissements ? En prenant pour hypothèse une structure **invariante** de l'économie et une technologie statique, les modèles néoclassiques identifient habituellement l'accumulation du capital comme étant l'unique source de croissance économique dans le moyen terme. Ils estiment le coefficient marginal de capital (ICOR) comme étant une mesure du rendement des investissements agrégés. Toutes choses étant égales par ailleurs, un ICOR moins élevé implique un rendement de l'investissement plus important. Ceci étant, « toutes choses » ne sont jamais égales, notamment dans les pays en développement. Par ailleurs, la production nationale est affectée par nombre d'autres facteurs, notamment les mutations techniques et l'instabilité sociale et, comme mentionné plus haut, par la demande globale. En d'autres termes, l'ICOR est un indicateur très imparfait, qui ne peut au mieux qu'indiquer certaines hypothèses. Néanmoins, les données des décennies écoulées devraient faire l'objet d'un examen succinct.

3.8 Par souci de simplicité, la Banque suppose que l'effet sur la croissance de l'investissement commence avec un décalage d'un an et définit l'ICOR annuel comme étant l'investissement pendant l'année t divisé par la croissance pendant l'année $t+1$. Ainsi défini, l'ICOR pour l'ensemble de l'économie chute d'une moyenne de 9,5 pour les quatre premières années, de 1996 à 1999, à une moyenne de 4,7 pour les quatre dernières années, de 2001 à 2004. Chose surprenante, les évolutions dans les secteurs pétrolier et hors pétrole sont presque identiques, l'ICOR hors pétrole atteignant en moyenne 9,1 pour la période antérieure et 4,9 pour les dernières années²⁶. Ceci traduit en partie une accélération de la croissance annuelle du PIB qui, d'un niveau moyen de 2,7 % enregistré pendant les sept années précédentes, passe à un taux moyen de 5,6 % en 2002–04.

3.9 Les ICOR supérieurs à 7 dans les années 90 sont trop élevés, lorsqu'on les compare avec les ICOR dans les pays observant de « bonnes pratiques ». Cela pourrait s'expliquer pour l'Algérie, entre autres, par la séparation entre la formulation du budget de fonctionnement et celle du budget d'investissement ; l'inadéquation de l'évaluation économique des projets ; l'absence d'un examen systématique des coûts et des bénéfices des grands projets pendant leur exécution et l'absence d'une évaluation rigoureuse des résultats après l'achèvement des projets. De plus, les considérations politiques influent sur les choix d'investissement—par exemple, l'objectif d'une répartition uniforme des ressources pour l'investissement dans tout le pays. Associées à l'abondance relative des ressources budgétaires générées par le secteur des hydrocarbures, ces considérations conduisent à se désintéresser quelque peu du coût d'opportunité et entraînent une certaine complaisance quant aux arbitrages à opérer. Les possibilités d'améliorer le rendement des investissements publics sont grandes en Algérie ; et en effet, le reste de ce rapport se penche surtout sur les moyens d'y parvenir.

3.10 En ce qui concerne l'investissement public, la baisse de l'ICOR de la fin des années 90 au début des années 2000 pourrait être attribuée à de meilleurs investissements publics ainsi qu'à d'autres facteurs également. Au moins trois raisons connexes pourraient expliquer cette baisse. Aucune de ces raisons n'implique nécessairement une amélioration des procédures et pratiques liées aux choix d'investissement du gouvernement et à leur exécution.

- L'amélioration de la situation sécuritaire au cours des dernières années a peut-être réduit une importante source d'incertitude dans l'activité économique. Pendant les années 90, il était difficile d'inciter le personnel de maintenance de haut niveau à visiter des installations situées hors des principaux centres urbains. L'entretien était différé, entraînant une sous-utilisation des capacités. Avec le rétablissement de la sécurité, l'utilisation des capacités est revenue à des niveaux supérieurs.
- L'impact différé et diffus des investissements sur le PIB dans les projets à longue période de gestation, tels que les barrages et les routes, peuvent expliquer l'accélération de la croissance annuelle du PIB hors pétrole au cours des dernières années.
- Enfin et non des moindres, la baisse de l'ICOR a coïncidé avec la diminution du nombre des nouveaux projets d'infrastructure de très grande envergure, principalement les barrages. Ceux-ci sont généralement réputés dispendieux à cause d'une mauvaise affectation des ressources, des défaillances au niveau de l'exécution et des difficultés de financement.

3.11 En outre, les éléments attestant de l'amélioration du rendement des investissements publics au cours des dernières années ne sont pas assez probants et ont un caractère largement spéculatif. La baisse de l'ICOR peut bien s'agir d'une illusion statistique imputable à des facteurs autres qu'une meilleure qualité des projets d'investissement et de leur exécution. Ainsi, les importantes augmentations des investissements publics qui sont projetés ne sont pas à l'abri des graves obstacles liés à la capacité

²⁶ En utilisant l'hypothèse alternative selon laquelle l'impact sur la croissance est décalé de cinq ans par rapport à l'investissement—comme ce serait le cas pour un très grand projet ayant une très longue période de gestation—l'ICOR pour l'ensemble de la période est à peine supérieur à 6, ce qui est un chiffre plus encourageant. Dans pareil cas, cependant, un coût d'opportunité des capitaux investis équivalent à cinq ans devra être ajouté au calcul du rapport coût–bénéfice. Des détails sur les estimations de l'ICOR sont disponibles à la demande.

d'exécution et à la capacité administrative. Au contraire, comme cela est expliqué à la section ci-après sur l'exécution des investissements, les données indiquent que cela se produit déjà.

La composition sectorielle des dépenses d'investissement

3.12 **Les investissements publics ont considérablement varié entre 1999 et 2004**, combinant les composantes « opérations en capital » et « projets d'investissement » du budget. Comme le démontre le tableau 3.3, les opérations en capital représentaient en moyenne environ 29 % et les projets d'investissement 71 % des investissements publics. Les plans de développement des collectivités locales (*Plans communaux de développement*, connus sous le nom de PCD) représentaient environ 12 % du montant total des dépenses d'investissement effectivement réalisées, 88 % de ces dépenses allant à des projets gérés au niveau central et à des projets déconcentrés. Parmi les secteurs, les infrastructures ont représenté environ 16 % (22 % de la composante projets d'investissement) ; l'agriculture et l'eau 12 % (16 % de la composante projets d'investissement) ; l'éducation 11 % (14 % de la composante projets d'investissement) ; et le logement 9 % (12 % de la composante projets d'investissement)²⁷.

3.13 **Le seul changement majeur intervenu récemment dans la composition sectorielle a été l'augmentation significative de la part du logement.** Celle-ci est passée de moins de 4 % des dépenses d'investissement en 1997 à 21 % en 1998. Cela n'a pas été qu'un feu de paille. La construction de logements s'est maintenue à un niveau élevé au cours des années qui ont suivi afin de répondre, entre autres raisons, à l'accélération de la migration intérieure en direction des zones urbaines. Dans les années à venir, l'on prévoit un changement majeur de priorité de l'agriculture et de l'eau vers les autres infrastructures et, notamment au profit du sous-secteur des routes. Les crédits budgétaires affectés aux secteurs de l'agriculture et de l'eau représentent 12,5 % du budget d'investissement public en 2005 bien en deçà de 16 % des dépenses d'investissement en 2004. Par contre, les crédits budgétaires affectés aux autres infrastructures composent environ 23 % des budgets d'investissement public de 2005, beaucoup plus que les 16,3 % du montant total des dépenses d'investissement publics en 2004. Ces changements seront consolidés à l'avenir, puisque près de la moitié du PCSC et des autorisations de programme pour 2005 et 2006 est affectée au secteur des infrastructures, tandis qu'environ 11 % du PCSC va à l'agriculture et à l'eau. Les enveloppes affectées à l'eau sont sous-estimées par le fait que les projets de dessalement d'eau de mer, financés grâce à des accords de PPP, sont hors budget (se reporter au Chapitre 4 relatif à l'importance des dépenses hors budget).

Exécution des investissements

3.14 **Les taux d'exécution globale sont raisonnables.** Le taux d'exécution du budget d'investissement est défini comme le ratio des dépenses effectives à la fin de l'exercice budgétaire rapporté au crédit initialement inscrit au budget. Le profil d'exécution optimal est obtenu lorsqu'un taux d'exécution global de 100 % résulte du fait que les dépenses effectives sont égales aux crédits budgétaires affectés à chaque projet, entraînant dans le même temps un taux d'exécution de 100 % pour chaque secteur. Au lieu de cela, si un taux d'exécution global apparemment satisfaisant de près de 100 % résulte d'une combinaison de divers taux d'exécution de projets—certains absorbant une part beaucoup plus importante du montant prévu au budget et d'autres beaucoup moins—ce dernier cas traduit des problèmes de conception ou d'exécution, ainsi qu'une préoccupation générale concernant l'intégrité du processus budgétaire (Chapitre 4). Dans ce cas, il est souhaitable de pencher non seulement sur le taux d'exécution global, mais aussi sur sa répartition entre les secteurs et les projets. En général, des variations importantes des taux d'exécution des investissements constituent un motif d'inquiétude. Elles indiquent soit que les crédits budgétaires n'ont pas été suffisamment bien analysés à travers le processus budgétaire, que des changements sont opérés en toute opacité lors de leur exécution au niveau sectoriel, ou les deux.

²⁷ Comme mentionné plus haut, ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses sectorielles classées dans les « opérations en capital » et « non classées ailleurs ».

Tableau 3.3 Dépenses d'investissement public par secteur																	
Total dépenses d'investissement (%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Dépenses effectives															Budget (1)	
Industrie	6,9	5,3	3,5	2,9	2,0	2,1	1,9	2,5	3,5	3,2	2,3	1,7	1,5	1,0	0,0	0,0	0,0
Agriculture - Eau	13,4	10,9	7,0	7,5	6,2	6,7	8,2	10,5	15,0	14,4	13,5	13,8	20,4	14,7	15,8	12,6	8,4
Services de production	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3	0,6	0,6	0,6	1,3	1,4	0,6	1,0	1,7	2,2	1,6	2,5	3,1
Infrastructures (écon. et admin.)	22,7	17,7	10,9	12,2	9,8	9,5	11,6	14,9	18,7	19,9	20,0	19,5	18,7	18,0	16,3	23,3	23,2
Éducation - Formation	12,0	8,9	7,1	7,7	6,8	6,6	8,2	10,5	13,5	13,2	12,2	12,3	11,1	10,6	10,0	8,7	8,8
Secteurs socioculturel	3,4	2,4	2,2	2,2	2,7	2,6	2,7	2,6	3,6	3,5	3,9	3,8	5,5	5,6	5,0	4,9	4,4
Logement	0,3	0,2	0,1	2,2	2,7	1,6	3,0	3,6	21,1	22,8	21,8	18,9	17,6	13,2	10,7	7,2	9,7
N.e.c.	16,7	10,9	8,4	9,9	10,9	11,5	14,6	17,7	7,3	6,8	7,1	5,2	4,5	4,8	6,3	12,5	14,8
Plans de dév. coll. locales (PCD)	14,6	12,3	9,2	10,1	7,3	6,5	7,0	7,4	8,3	8,7	9,7	8,8	8,2	7,6	4,5	3,6	3,2
Investissement à court terme	90,4	68,9	48,5	54,8	48,7	47,7	57,7	70,3	92,2	93,9	91,0	85,0	89,2	77,7	70,2	75,3	75,6
Opérations en capital	9,6	31,1	51,5	45,2	51,3	52,3	42,3	29,7	7,8	6,1	9,0	15,0	10,8	22,3	29,8	24,7	17,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(1) crédits de paiement (Crédits de paiement -CP)																	
Source : Ministère des Finances																	

Note : L'année 1998 reflète la reclassification de quelques rubriques budgétaires, ce qui pourrait aussi expliquer l'écart observé.

3.15 **Pendant la période 1998–2004, le taux d'exécution global du budget d'investissement était proche de 100 %** (tableau 3.4). Ce résultat satisfaisant masque cependant une variation substantielle d'un secteur à l'autre. À titre d'exemple, le secteur des « services de production » (tourisme, poste et télécommunications) ont enregistré le taux d'exécution budgétaire le plus bas sur l'ensemble de la période—environ 67 % en moyenne, ce qui pose évidemment la question de savoir pourquoi les crédits de paiement n'étaient pas ajustés pour tenir compte de ce niveau record de sous-utilisation prolongée des ressources. Dans le secteur de l'éducation et le secteur social, le budget a été exécuté à environ 90 %, bien qu'avec une variation substantielle d'une année à l'autre. Une variation similaire a été observée dans les secteurs de l'eau et de l'agriculture. Dans celui des infrastructures, les dépenses se situent à peu près au même niveau que les crédits de paiement initiaux ; mais encore une fois, ceci n'est qu'une moyenne—le secteur a affiché un dépassement important des crédits alloués en 1998–2001, suivie depuis par une sous-consommation des crédits.

Table 3.4 Taux d'exécution du budget initial (1998-2004)								
Dépenses effectives/Budget initial (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Periode moyenne
Industrie	126,8	94,5	89,9	122,0	92,1	70,3		99,3
Agriculture - Eau	103,5	90,3	98,9	105,8	135,8	88,7	114,6	105,4
Services de production	77,6	84,4	52,4	81,0	55,4	56,1	61,6	66,9
Infrastructure (Econ. et admin.)	110,9	112,3	110,7	100,9	91,8	89,6	77,0	99,0
Education - Formation	106,1	93,1	92,9	95,5	85,0	84,1	73,5	90,0
Secteurs socioculturels	86,8	89,5	122,4	86,9	106,7	83,1	72,4	92,5
Logement	164,7	95,2	117,1	94,9	96,9	81,5	87,8	105,4
N.e.c.	120,7	92,5	104,7	98,1	90,5	97,5	103,2	101,0
Plans de dév.coll.locales (PCD)	116,3	95,7	154,7	115,2	111,1	110,5	78,3	111,7
Investissement à court terme	117,4	96,6	109,2	99,9	100,4	87,0	85,5	99,4
Opérations en capital	152,9	71,7	117,6	141,1	85,4	118,7	86,9	110,6
Total	119,6	94,6	109,9	104,5	98,6	92,5	85,9	100,8

Sources: Ministère des Finances, estimations de la Banque mondiale.
Exécution du budget: Ministère des Finances
Loi de finance initial: Journal Officiel

3.16 **Un budget complémentaire est généralement adopté en milieu d'exercice. En outre, l'exécutif en Algérie est habilité à effectuer des transferts à l'intérieur du budget d'investissement total alloué par le Parlement.** Les budgets complémentaires prévoient d'ordinaire de nouvelles dépenses ; et pendant la période 2002–04, le crédit budgétaire total est bel et bien resté dans les limites du budget initial (tableau 3.5). D'après le « budget complémentaire final » (budget complémentaire après transferts entre programmes et projets), les taux d'exécution du budget étaient de 91 % en 2002 et de 85 % en 2003—comparés à 99 % et 92 % sur la base du budget initial. Ces taux révèlent que l'exécution réelle du budget n'a pas été à la hauteur des anticipations telles que révisées.

3.17 **Au fil du temps, le taux d'exécution des investissements a baissé.** Il est tombé de 107 % en moyenne en 1998–2001 à 92 % en 2002–04. En 2004, le taux d'exécution du budget initial de l'exercice 2004 dans le secteur des infrastructures n'était que de 77 % et de 73 % dans le secteur de l'éducation et dans les autres secteurs sociaux. La baisse était surtout due à l'accroissement du budget d'investissement, qui a presque doublé en monnaie locale de 2000 à 2004. Il est presque certain que cette diminution du taux d'exécution sera plus prononcée à l'avenir, étant donné qu'il est prévu un doublement du budget d'investissement de 2004 à 2006. Le budget 2004 (exécuté à 86 %) se montait à

720 milliards DA, contre 1 058 milliards DA pour l'année 2005 (Loi de finances complémentaire) et de 1 348 milliards DA pour 2006 (projet de loi de finances).

Tableau 3.5 Budget d'investissement, 2002–2004 (en pourcentage des crédits initiaux)

Comparison of initial budgetary appropriations, revised appropriations and actual expenditures											
	2002				2003				2004		
	Initial (1)	Supp (2)	Final (3)	Exe. (4)	Initial (1)	Supp (2)	Final (3)	Exe. (4)	Initial (1)	Final (3)	Exe. (4)
Industrie	100	100	102	92	100	100	105	70			
Agriculture - Eau	100	109	129	136	100	100	97	89	100	100	115
Services de production	100	101	102	55	100	100	94	56	100	113	62
Infrastructure (Econo. et adm.)	100	103	107	92	100	101	103	90	100	91	77
Education-formation	100	101	102	85	100	100	97	84	100	102	74
Secteurs socioculturels	100	105	129	107	100	100	101	83	100	115	72
Logement	100	110	108	97	100	100	101	81	100	105	88
N.e.c.	100	100	92	91	100	100	101	98	100	103	103
Plan de dév.coll.locales (PCD)	100	100	114	111	100	100	117	110	100	103	78
Investissement à court terme	100	105	111	100	100	100	101	87	100	101	86
Opérations en capital	100	128	86	85	100	151	146	119	100	98	87
Total	100	108	108	99	100	109	109	92	100	100	86
(1) Loi de Finances initiale											
(2) Loi de Finances Complémentaire											
(3) Final appropriations after transfers/virements											
(4) Exécution du budget											
Source: Ministère des Finances											

3.18 Une conclusion importante se dégage de ce constat. La capacité des ministères et institutions de mener à bien des études de qualité, de lancer de nouveaux projets et d'exécuter des dépenses beaucoup plus importantes va augmenter, quoique moins rapidement qu'il n'est nécessaire pour absorber un accroissement aussi important des investissements prévus au budget. Aussi, le gouvernement ne doit-il pas essayer de faire pression pour accélérer l'exécution des projets sans tenir compte des capacités réelles. Au contraire, les tentatives menées dans ce sens n'entraîneront qu'un gaspillage et une utilisation inconsidérée des ressources. La mise en œuvre du programme d'investissement devrait au contraire être étalée sur un délai plus réaliste, de même qu'il convient de ne pas réduire le volume global des investissements, mais faire en sorte que des dépenses consacrées à des programmes et des projets bien choisis puissent produire un maximum de rendement et de résultats.

Problèmes liés à l'exécution des différents projets

3.19 De très importants dépassements de budget ont été constatés au niveau de différents projets. Le Chapitre 1 a déjà présenté quelques-uns des principaux problèmes d'exécution identifiés dans plusieurs secteurs examinés dans cette RDP. L'Annexe B fournit également des renseignements détaillés sur les problèmes d'investissement au niveau des secteurs. Le Tableau A.4.6 montre que la réalisation des projets du secteur du transport a pris entre 2 et 13,5 ans plus longtemps que cela était initialement prévu. Pour cinq de ces projets, l'exécution a pris 10 ans de plus que prévu. Les retards coûtent cher. Une comparaison des coûts estimatifs et des coûts réels des projets routiers (le Tableau A.4.7 révèle dans certains cas des dépassements de budget de 500 à 600 %). Le Tableau 3.6 illustre cela en comparant l'exécution prévue et l'exécution effective pour un échantillon de projets routiers. Généralement, l'exécution des projets routiers a démarré conformément au calendrier, mais a ensuite progressé plus lentement que prévu.

3.20 Plusieurs problèmes opérationnels subsistent. C'est encore le cas bien que de nombreux problèmes identifiés dans l'étude de 1994 sur la modernisation institutionnelle du secteur des infrastructures aient été traités—notamment la simplification des contrôles excessifs et inutiles, l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires de projet et l'introduction d'une dose de concurrence dans la passation des marchés. À titre d'exemple, on peut citer les cas suivants :

Tableau 3.6 Retards d'exécution dans les projets routiers

Project	Progress status	Initial versus actual		Initial planning				Revised planning					
		Increased Implement. Length ((8)-(5))/(5) %	Delay in starting the project (6)-(3) years	Starting date		Completion date		Length (5)= (4)-(3) years	Starting date		Completion date		(8)= (7)-(6) years
									trim	year	trim	year	
				(3)		(4)			(6)		(7)		
				trim	year	trim	year		trim	year	trim	year	
Motorway East-West section Beni Mered	98,0	140,9	0,50	4	1989	2	1995	5,50	2	1990	3	2003	13,25
Motorway East-West section El Afroun	90,0	185,7	1,00	3	1992	1	1996	3,50	3	1993	3	2003	10,00
Motorway East-West section El Afroun (structure)	100,0	250,0	1,25	4	1991	4	1994	3,00	1	1993	3	2003	10,50
Motorway East-West Bouira bypass lot roads	97,0	100,0	0,00	3	1992	3	1997	5,00	3	1992	3	2002	10,00
Motorway East-West Bouira bypass lot 1-3/2nd	100,0	110,5	0,00	3	1992	2	1997	4,75	3	1992	3	2002	10,00
Motorway East-West Bouira bypass lot 2/1st	100,0	227,3	3,50	1	1990	4	1992	2,75	3	1993	3	2002	9,00
Road El Affroun-Houceinia	8,0	0,0	0,00	2	2003	2	2006	3,00	2	2003	2	2006	3,00
Road Bouira El Adjiba	20,0	225,0	-0,50	4	2003	4	2004	1,00	2	2003	3	2006	3,25
Square Addis Abeba	98,0	14,3	1,00	2	2001	1	2003	1,75	2	2002	2	2004	2,00
Crossroads Chevalley	1,0	-33,3	2,50	2	2001	2	2004	3,00	4	2003	4	2005	2,00
Lahadaria-RN5	82,0	170,0	0,50	2	1996	4	1998	2,50	4	1996	3	2003	6,75
Lahadaria-RN5 2nd tranche	85,0	270,0	-2,00	2	1996	4	1998	2,50	2	1994	3	2003	9,25
Lahadaria-RN5 2nd tranche structure	83,0	280,0	-2,25	2	1996	4	1998	2,50	1	1994	3	2003	9,50
Lahadaria-RN5 2nd tranche tunnels	20,0	14,3	0,25	2	2000	4	2003	3,50	3	2000	3	2004	4,00
Source : Ministère des Travaux Publics													
When information on the trimester of completion was not available, it has been estimated that the third trimester was the trimester of completion													

- Les plaintes concernant « l'inadéquation de l'autorisation de programme » pour beaucoup de projets sont encore courantes. Ceci est déjà ressorti à la faveur d'une enquête de terrain effectuée en 1994. La mauvaise sélection des projets et la répartition des fonds entre une multiplicité de projets amoindrissent les capacités d'exécution des projets. Cependant, ce problème doit être perçu strictement en rapport avec l'adéquation de la conception des projets et avec le réalisme initial du budget alloué. En somme, il apparaît que les secteurs ont été suffisamment financés, mais ceci ne signifie évidemment pas qu'aucun projet ou sous-secteur n'a rencontré de problèmes de financement.
- Pendant la phase d'exécution du marché, le respect des délais est primordial. Pour ce faire, les projets doivent être exécutés dans des délais raisonnables et l'entité d'exécution doit être capable de respecter ces délais. Pendant la phase d'exécution, les retards dans les paiements ont entraîné souvent des difficultés d'exécution. Ici également, un cycle vicieux se conforte—les calendriers de paiement ne peuvent être respectés que si les plans de financement initiaux étaient réalistes dès le départ et si l'entité d'exécution s'en tient au calendrier établi.
- La comparaison des *autorisations de programme*, (désignés AP) avec les *crédits de paiement* révèle qu'il ne se posera vraisemblablement aucun problème de déficit de ressources pendant l'exécution du PCSC. La comparaison des autorisations de programme avec les crédits de paiement n'est pas aisée car les autorisations de programme autorisent des projets pluriannuels sans délai limite ; tandis que les crédits de paiement ont un caractère annuel. Au fil du temps, il est cependant nécessaire que s'établisse un certain équilibre entre les autorisations de programme et les crédits de paiement pour garantir une exécution sans difficultés des projets. Le Tableau 3.7 compare le total cumulé des autorisations de programme depuis 1998²⁸. Le montant total des

²⁸ L'option d'utiliser l'année 2000 comme année de base serait conforme au démarrage du programme d'expansion des investissements. Toutefois, cela ne pourrait pas donner de bons résultats parce que cela concerne un nombre d'années trop

autorisations de programme est plus élevé que le montant total des crédits de paiement, chose normale dans les périodes de croissance du budget d'investissement. Ceci étant, l'écart est comparativement important dans le secteur de l'agriculture (et de l'eau) —étant donné que plus de temps a été pris pour exécuter des projets tels que des barrages. Dans ce secteur, sur la période 2000–03, le montant total des crédits de paiement annuels représentait presque la moitié des autorisations de programme annuelles²⁹.

- En 2005 et en 2006, les écarts entre les crédits de paiement et les autorisations de programme se sont creusés malgré les augmentations importantes des crédits. La différence entre les autorisations de programme et les crédits de paiement cumulés à partir de 1998 sera égal à 2,5 ans des crédits de paiement pour 2006, ce qui constitue un niveau élevé comparé aux années précédentes. Dans le secteur des infrastructures, cet écart représentera 4,6 ans du crédit de paiement de 2006. Encore une fois, la réaction ne devrait pas être d'accélérer les dépenses pour suivre l'augmentation artificielle des autorisations, mais de programmer les autorisations de programme futures afin d'empêcher qu'elles ne dépassent les capacités—ou pire, qu'elles n'engendrent des pressions poussant à compromettre la qualité des projets, à prendre des raccourcis dans la passation des marchés ou à dépenser les ressources de façon prématurée.

3.21 En somme, un écart grandissant entre les autorisations et les dépenses effectives peut éroder la crédibilité des autorisations de programme et selon l'ampleur de cet écart, la crédibilité du gouvernement lui-même. En plus du ralentissement des engagements, il serait souhaitable de passer en revue le portefeuille d'investissement actuel comme recommandé à la section suivante.

B. UNE SOLUTION POUR L'AVENIR : AMELIORER LE CADRE INSTITUTIONNEL ET DE PROCEDURES

3.22 Un inventaire de l'expérience en matière d'investissements publics antérieurs est nécessaire pour garantir la bonne exécution du vaste programme que le gouvernement souhaite exécuter pendant la période de 2005 à 2009. Cet inventaire porte sur deux thèmes, le stock actuel d'actifs publics et le portefeuille de projets en cours. L'Annexe W présente en détail les étapes nécessaires pour dresser un inventaire des problèmes existants.

- Si l'apport du nouveau programme d'investissement s'accompagne d'une utilisation plus rationnelle du stock de capital existant, la réduction du coefficient marginal du capital renforcerait davantage la croissance et l'emploi dans le cadre du nouveau programme. À l'inverse, continuer de consacrer les dépenses à des actifs obsolètes ou sous-utilisés aura pour effet de détériorer l'efficacité du nouveau programme. En outre, le faible poids des dépenses d'exploitation et d'entretien (E&M) dans le budget du gouvernement indique qu'il est nécessaire d'augmenter ces dépenses et d'en assurer une meilleure affectation.
- En dépit de l'existence de données anecdotiques, il n'existe aucun diagnostic clair des principaux problèmes qui se posent dans l'exécution des projets—leur nature, les limites spécifiques en termes de capacité, les raisons des retards—sans parler de ce qu'il faudrait faire pour y remédier. Certains projets ayant accusé de longs retards ont peut-être perdu leur justification initiale. D'autres ont peut-être besoin d'être redéfinis pour tenir compte des changements intervenus. Dans chacun de ces cas, le taux de rentabilité ex-post du projet sera probablement inférieur au taux ex-ante qui a justifié son approbation initiale et, ainsi de l'efficacité attendue des dépenses d'investissement en cours de l'Algérie.

réduit. L'année 1998 est utilisée comme année de base uniquement parce que c'est la première année au cours de laquelle des AP ont été exécutées dans le cadre de la Loi de Finances algérienne.

²⁹ Ceux-ci étaient de 57 % en 2000, de 49 % en 2001, de 47 % en 2002 et de 55 % en 2003. Source : *Lois de finances supplémentaires*.

Table 3.7 Comparaison entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement (Totaux cumulatifs depuis 1998)				
En milliard de Dinars				
	2003	2004	2005	2006
Agriculture				
a) Total AP 1998-année t	675,8	807,5	970,8	1.200,4
b) Total CP 1998-annéet	385,4	470,5	603,0	715,9
c) Difference a) moins b)	290,4	337,0	367,8	484,5
d) CP année t	94,2	85,1	132,5	112,9
e) Comparaison c/d %	308,3	395,9	277,6	429,1
Infrastructure				
a) Total AP 1998-année t	665,4	783,2	1.460,9	2.627,0
b) Total CP 1998-annéet	485,1	616,5	860,4	1.173,2
c) Difference a) moins b)	180,3	166,7	600,5	1.453,8
d) CP année t	115,2	131,4	243,9	312,8
e) Comparaison c/d %	156,5	126,8	246,2	464,8
Education-Formation Professionnelle				
a) Total AP 1998-année t	348,0	425,8	575,6	816,7
b) Total CP 1998-annéet	318,0	402,1	493,0	611,8
c) Difference a) moins b)	30,0	23,7	82,6	204,9
d) CP année t	71,6	84,1	90,9	118,8
e) Comparaison c/d %	41,8	28,1	90,9	172,5
Total investment (Opérations de capital exclues)				
a) Total AP 1998-année t	2.848,6	3.411,2	4.835,2	7.056,1
b) Total CP 1998-annéet	2.218,8	2.726,9	3.516,3	4.536,0
c) Difference a) moins b)	629,8	684,3	1.318,9	2.520,1
d) CP année t	508,6	508,1	789,4	1.019,7
e) Comparaison c/d %	123,8	134,7	167,1	247,1
AP: Autorisation de programme				
CP: Crédits de paiement				
Source: Lois de finances complémentaires-Journal officiel				

3.23 Un concept particulièrement utile a trait à la définition d'un « grand » projet. Cette définition est importante non seulement pour l'examen des projets dans le pipeline recommandé ici, mais aussi pour définir l'étendue des activités de la CNED (paragraphe 3.37). Le critère le plus évident est le coût du projet. Un seuil de coût quantitatif doit comprendre un seuil minimal applicable pour tous les projets/programmes, mais aussi des seuils plus élevés définis pour chaque sous-secteur. Lorsque le problème se pose en termes de coût, il est indispensable de tenir compte non seulement de l'investissement initial, mais aussi des coûts de fonctionnement à prévoir sur la durée de vie économique du projet. Par conséquent, il est nécessaire de mettre en place des procédures fiables pour garantir une estimation réaliste des charges variables et en surveiller l'application pratique dans le but d'identifier « les grands projets³⁰ ». En plus du coût, certains programmes ou projets peuvent avoir une grande importance pour l'économie nationale même si l'investissement correspondant n'est pas particulièrement important. Plusieurs autres critères doivent être pris en compte.

- En ce qui concerne la réinscription des grands projets en cours, et ce dans le but de prendre en charge l'inflation des coûts des projets en retard d'exécution (ou mal formulés), il conviendrait de demander une évaluation annuelle quand le coût supplémentaire dépasse un certain seuil sur la valeur initiale estimée (e.g. 10%).
- Au plan des procédures, il importe de définir les « grands projets » par secteur car la taille des projets et les autres facteurs importants diffèrent considérablement d'un secteur à un

³⁰ À titre d'exemple, si le seuil de coût pour la définition d'un « grand projet » est fixé à 10 milliards DA, un projet de transport ayant un coût d'investissement de 9,1 milliards DA, une durée de vie économique de 20 ans, et des charges variables annuelles estimées à 50 millions DA serait considéré comme un grand projet. Néanmoins, ce serait également le cas pour un programme de santé en milieu rural représentant un coût d'investissement de 1,1 milliard DA, une durée de vie économique de 20 ans et des charges variables annuelles évaluées à 450 millions DA —car le coût global actualisé est le même, c'est-à-dire de 10 milliards DA pour les deux projets.

autre. Il est nécessaire d'engager des consultations entre le ministère des Finances et certains des ministères sectoriels, ce qui souligne encore une fois l'importance de la coopération entre les ministères.

- Il est essentiel de ne pas limiter les activités aux seuls projets. Les programmes d'activités complémentaires visant le même objectif peuvent avoir un impact économique et social considérable et ils peuvent aussi poser de graves problèmes.
- La définition de « grand projet » revêt un aspect à la fois qualitatif et quantitatif. Même s'ils représentent des exceptions, certains « petits » projets peuvent comporter des aspects novateurs. Ils peuvent également présenter des risques pour l'environnement, faire appel à des considérations d'ordre social ou engendrer un risque de corruption de sorte qu'ils méritent le statut particulier de « grands » projets. Il y a lieu de faire appel au jugement en s'appuyant sur des données précises. Il est donc important de savoir qui prend les décisions sur ce qui est un « grand » projet.
- Il faut également faire appel au jugement afin d'empêcher les ministères d'exécution de se soustraire au contrôle en fractionnant de très vastes projets en plusieurs composantes. Non seulement cet expédient va à l'encontre de la logique de la revue, mais elle compromet aussi l'intégrité économique et technique du projet proprement dit. À cet égard, le ministère des Finances se doit de déterminer, en consultation avec la CNED, s'il s'agit d'un fractionnement de projet effectué dans ce but.

3.24 Un système d'investissement public efficace requiert l'exécution successive des tâches interdépendantes énumérées ci-après.

- Formuler des stratégies globales et sectorielles.
- Renforcer la préparation, l'évaluation et le criblage des projets.
- Favoriser la programmation des investissements et l'exécution des projets.
- Introduire le suivi et évaluation de sorte que les résultats puissent être répercutés dans le cycle de programmation des investissements.

3.25 Il est essentiel d'organiser le processus de prise de décision suivant un ordre chronologique et concevoir des liens systématiques entre la préparation des projets et l'élaboration du budget. L'objectif visé est de s'assurer que les politiques gouvernementales déterminent les programmes de dépenses, que les programmes tiennent compte à leur tour des contraintes financières et déterminent les projets et que les résultats sont utilisés en vue d'améliorer les politiques et la formulation du programme suivant. Ici, une relation itérative s'avère nécessaire, notamment entre la formulation de l'ensemble du programme d'investissement et la préparation des différents projets, afin de s'assurer que le programme intègre en son sein des projets viables, et à l'inverse, que chaque projet est géré et financé de manière adéquate.

Formuler des stratégies globales et sectorielles

3.26 La programmation des investissements doit être fondée sur des stratégies sectorielles robustes et à jour. La formulation de programmes d'investissements et la sélection des différents projets doit s'inscrire dans un cadre global qui s'étend au-delà de l'analyse projet par projet. Qu'importe s'il est bien conçu et techniquement viable, un projet est « mauvais » par définition s'il ne cadre pas avec la stratégie de développement global et avec la stratégie pour le secteur. Il convient de noter ici que les stratégies sectorielles ne sont pas synonymes de stratégies *des ministères*. Cependant, il est essentiel d'établir une coordination étroite entre les ministères au sein d'un secteur donné pour

éviter les chevauchements, les déficiences et les effets externes néfastes (notamment sur l'environnement) tout en tirant parti des économies externes potentielles.

3.27 L'analyse par la Banque mondiale du programme PSRE a relevé que certains « projets ne semblaient pas s'inspirer des plans stratégiques de développement sectoriel » (Banque mondiale 2004d). Des progrès ont été accomplis depuis lors, mais des améliorations sont encore nécessaires—en particulier, la mise à jour de certaines stratégies devenues en partie obsolètes et le renforcement de la coordination entre les ministères.

3.28 Chaque ministère doit désormais être tenu de réviser ses documents et plans stratégiques. La plupart des stratégies sectorielles n'ont pas fait l'objet d'une révision systématique depuis plusieurs années. Les ministères devraient confirmer l'existence d'une stratégie complète, à jour et concertée, en sollicitant explicitement l'accord du Conseil des ministres et en diffusant par la suite la stratégie. Là où il n'existe aucune stratégie ou lorsque celle-ci nécessite une mise à jour, le ministère doit formuler un programme de travail de durée limitée afin de préparer, mettre à jour et parachever sa stratégie, et présenter ensuite le programme au ministère des Finances afin de recueillir son sentiment. Encore une fois, même lorsqu'il existe une stratégie robuste et à jour, une stratégie *sectorielle* cohérente implique qu'elle doit cadrer avec les stratégies des autres ministères appartenant au même secteur. Le ministère des Finances doit assurer l'orientation générale, la facilitation, la supervision et la coordination de ce processus. La finalité à court terme doit être la mise en place d'un ensemble de stratégies complètes et à jour pour chaque secteur de préférence à la fin de l'année 2006. Celles-ci doivent être conformes à la politique économique, sociale et de développement global du gouvernement. Cet ensemble de stratégies doit recevoir l'aval des plus hautes autorités politiques du pays et être bien diffusée au sein de l'administration et auprès du public. À moyen terme, ces stratégies doivent être intégrées dans le cadre de dépenses à moyen terme qui est en cours de préparation (Chapitre 4).

3.29 L'existence de stratégies sectorielles viables et une coordination intra-sectorielle renforcée devraient devenir des conditions préalables à l'approbation des projets et à l'octroi d'enveloppes budgétaires. Toutefois, le processus budgétaire doit lui-même être conçu pour encourager les ministères d'exécution à élaborer une approche stratégique conforme à la politique du gouvernement. Il serait peu logique de pousser les ministères à mettre au point des stratégies viables à moins que ces stratégies soient dûment prises en compte pendant la formulation du budget. À l'inverse, les ministères ont peu raisons de réclamer des ressources budgétaires s'ils ne sont pas en mesure de démontrer de manière convaincante le lien entre les ressources réclamées avec une stratégie sectorielle approuvée. Dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de l'économie algérienne, rendre opérationnel ce lien réciproque devrait être l'objectif fondamental des futures mesures de réforme. Une argumentation similaire s'applique à l'autorisation des projets.

Renforcer la préparation des projets

3.30 La situation actuelle. Les ministères d'exécution sont chargés de la préparation des projets. Leur rôle consiste à identifier des projets qui cadrent avec la stratégie du gouvernement, réaliser les études de préféabilité et de faisabilité, présélectionner les projets et à formuler l'avant-projet. La préparation des projets est régie par le Décret N° 98–227 en date du 13 juillet 1998. Selon l'Article 6 dudit décret, les projets proposés en vue d'un financement dans le cadre du budget d'investissement doivent être suffisamment « à maturité » pour que leur exécution puisse démarrer pendant la même année. S'agissant des projets gérés au niveau central, cette maturation requiert la satisfaction de cinq conditions : (i) une étude de faisabilité, (ii) les modalités d'exécution envisagées, (iii) les éléments factuels (et non une assertion) attestant que le projet est viable du point de vue économique et social, (iv) les estimations concernant l'impact futur du projet sur le budget de fonctionnement, et (v) les estimations des coûts en devises et les modalités de financement. En outre, l'Article 9 stipule que la

documentation technique relative à un projet « à maturité » doit comprendre : (i) un exposé sur sa justification, (ii) une fiche technique présentant les données physiques et financières ainsi que le calendrier d'exécution, (iii) des études de faisabilité et d'impact, (iv) une stratégie d'exécution, (v) des dispositifs de coordination intersectorielle, le cas échéant, (vi) un rapport d'évaluation prospective comparant différentes variantes du projet, (vii) les résultats du processus d'appel d'offres, et (viii) les estimations des coûts en devises et les modalités de financement. Ces conditions sont contraignantes, mais justifiées. Elles aident à assurer que les ressources d'investissement de l'État seront utilisées de la manière la plus rationnelle et la plus efficace pour la réalisation des objectifs de développement. De plus, les dispositions énoncées dans le décret faisaient en partie suite aux pratiques laxistes observées dans la préparation des projets au cours des années précédentes. Ainsi, elles correspondent à l'expérience réelle de l'Algérie.

3.31 Le Ministère des Finances et les ministères d'exécution admettent que la pratique actuelle est rarement conforme aux règles formelles. Au regard de l'envergure considérable du PCSC 2005–2009, les difficultés rencontrées par le passé (comme illustrées ci-dessous au tableau 3.6 et au tableau 3.7) ne pourront que s'accroître si des mesures rigoureuses ne sont pas adoptées en vue d'assurer une application effective des règles liées à la préparation des projets. Plusieurs problèmes doivent être pris en compte :

- De nombreuses décisions de projet ne sont pas fondées sur des analyses socio-économiques. En effet, seuls les projets financés par des institutions internationales font en général l'objet d'analyses économiques.
- Des études sont rarement effectuées sur les options de projet.
- La règle imposant la publication des résultats du processus d'appel d'offres est fréquemment ignorée.
- L'on a couramment recours à des bureaux d'étude pour effectuer les études techniques sur les grands projets, mais les carences constatées dans ces études ont entraîné dans bien des cas un accroissement des coûts pendant la mise en œuvre et des demandes prévisibles de marchés complémentaires.
- Les procédures sont inadéquates pour garantir la qualité des études techniques.
- Ni les ministères d'exécution, ni le ministère des finances n'ont suffisamment de capacités techniques pour superviser la qualité de ces études.

3.32 « Les contrats de conception et construction » peuvent réduire la durée d'exécution des projets, mais risquent d'accroître les coûts et de favoriser la corruption. Pour améliorer l'exécution du PCSC, un appel d'offres restreint relatif à des marchés de conception et construction a été lancé en novembre 2005 pour le projet d'autoroute est-ouest (927 kilomètres en trois lots, représentant environ 12 % du financement total du PCSC). Des marchés de ce type nécessitent une coordination très étroite. La délégation ne signifie *pas* abdication de responsabilité et la passation de marché efficace exige une capacité adéquate de négociation et de suivi au niveau du ministère d'exécution ainsi qu'une supervision étroite par les entités centrales. Lorsque le ministère ne dispose pas de ces capacités, il doit engager une entité indépendante qu'il charge d'agir en son nom. Dans tous les cas, les difficultés de préparation des projets indiquées ci-dessus ne peuvent être résolues que par une action résolue visant à améliorer le respect des règles et à développer les capacités permettant de garantir l'observation de ces règles. La nouvelle CNED (se reporter aux paragraphes 3.37 à 3.43 ci-après) peut énormément contribuer à améliorer la sélection, la préparation et l'exécution des projets ; mais la solution à plus long terme réside dans le renforcement des capacités, mais aussi de la responsabilité des ministères d'exécution concernés.

3.33 Application effective des règles. Un principe juridique fondamental veut qu'une loi qui n'est pas appliquée n'en soit pas du tout une. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les règles sont susceptibles d'être appliquées sans grande rigueur, mais la volonté politique au plus haut niveau est une condition cruciale dans tout pays. Ceci étant, pour qu'une telle condition soit remplie en Algérie, il convient de veiller à l'application systématique des dispositions du décret 98-227. Des modifications du décret s'imposent également (en premier lieu, pour tenir compte du rôle de la CNED). Toutefois, maintenant que le décret est en vigueur depuis plusieurs années, le moment est peut-être venu de le réviser dans son intégralité, en s'assurant qu'il soit suffisamment conforme à la bonne pratique et en apportant les aménagements suggérés par la revue.

3.34 Les actions visant à assurer l'application effective des règlements relatifs à l'investissement doivent être conçues dans deux directions complémentaires. Premièrement, il faudrait renforcer les capacités des ministères d'exécution en matière de préparation des projets. Deuxièmement, des sanctions appropriées et publiques doivent être appliquées en cas de non respect des règles.

- Les activités de renforcement des capacités doivent inclure l'organisation de séminaires, la confection de manuels et la fourniture d'indications concernant les normes générales ainsi que des orientations spécifiques pour chaque secteur. Grâce à ces actions, les capacités en matière de préparation des projets se trouveront renforcées. En particulier, dans le secteur des infrastructures, de l'eau et de l'agriculture, les ministères d'exécution doivent être dotés d'un personnel suffisant pour commander, superviser et examiner les études économiques de projets. Il convient donc de procéder à un examen de leurs moyens en personnel dans ce domaine. Lorsque des déficits de capacité sont observés, il est nécessaire d'élaborer un programme en vue de les combler. Comme indiqué ci-après, la CNED élaborera des manuels de préparation et d'exécution de projet en s'inspirant de l'expérience accumulée au plan international et de la situation particulière en Algérie. Une section générale sera consacrée à tous les projets et des chapitres détaillés seront réservés à la situation particulière de tel ou tel ministère. À partir de ces manuels, la CNED formulera également, entre autres, un programme de formation du personnel directement concerné au sein des ministères d'exécution. En outre, il fournira, à la demande, des orientations générales pour la préparation et l'évaluation prospective des projets, comme cela a été fait dans différents pays de l'OCDE et dans certains pays en développement (encadré 3.1).

Encadré 3.1 Analyse économique des projets : Application et illustrations par pays

Analyse économique

- Appuie la prise de décisions sur la base d'une comparaison entre les variantes du projet et en définissant des procédures pour l'organisation des informations disponibles
- *Mais* : ne peut remplacer un jugement sûr et les facteurs politiques.

Aspects de l'analyse des coûts-avantages

- Définition et délimitation du projet
- Identification des résultats quantitatifs et qualitatifs
- Quantification des coûts et bénéfices monétaires et autres
- Calcul des coûts et bénéfices actualisés
- Analyse de sensibilité du bien fondé des différentes variantes.

Illustrations par pays

- Royaume-Uni. Le Trésor (Ministère des finances) a publié un « livre vert » d'orientation à l'intention de toutes les directions de l'administration centrale sur l'évaluation économique de tous les nouveaux projets, complété par des orientations générales par département pour tenir compte des besoins individuels.
- Commission européenne. La directive générale 2000/60/EC sur la politique de l'eau stipule, entre autres, que les pays membres de l'Union européenne doivent effectuer une analyse économique de l'utilisation de l'eau à compter de 2004.
- États-Unis. À partir de 1997, un Guide de programmation des investissements (*Capital Programming Guide*) a été publié par le Service de gestion et du budget (Office of Management and Budget – OMB).
- France. La loi d'orientation des transports intérieurs, promulguée en 1982, exige l'analyse économique dans les transports intérieurs.
- Pérou. Il existe un guide excellent et facile à lire (*Guía de Orientación*, PRODES, ministère de l'Économie et des Finances) qui comprend aussi bien des chapitres généraux que des chapitres détaillés, comme recommandé ici.

Source : Equipe de la Banque mondiale

- Des sanctions doivent être adoptées pour garantir l'observation des règlements et prévenir des comportements administratifs pouvant causer des dysfonctionnements. Dans la même veine, l'efficacité dans la préparation et la gestion des projets doit être récompensée. Par conséquent, la responsabilité *individuelle* d'observer les règles à chaque étape différente de la préparation des projets doit être clairement définie au sein de chaque ministère. Pour être efficaces, les cadres d'incitation doivent être adaptés à la culture administrative du pays concerné. Ainsi, il n'est pas souhaitable d'avancer des recommandations spécifiques ici concernant les récompenses et les sanctions pour l'observation des règles en Algérie. L'expérience démontre toutefois que les incitations ne doivent pas nécessairement être pécuniaires ou encore qu'elles doivent être particulièrement sévères pour améliorer la performance. Les sanctions non matérielles (par exemple, la désapprobation par les pairs) et les récompenses (par exemple, la reconnaissance publique à travers l'attribution de « prix d'excellence ») ont fait la preuve de leur efficacité relative dans les institutions publiques, particulièrement lorsqu'ils font appel à un dosage entre prix individuels et prix collectifs. L'expérience démontre également que l'importance de la récompense et la sévérité de la sanction importent généralement moins que leur célérité et leur prévisibilité.

3.35 Les preuves abondent quant à l'utilité d'établir des liens clairs entre l'observation des règles et les conséquences qui en découlent. Les comportements administratifs susceptibles de provoquer des dysfonctionnements se perpétuent toujours lorsqu'ils ne sont pas sanctionnés ; et l'efficacité dans la préparation et la gestion des projets ne se concrétisera pas à moins qu'elle soit récompensée d'une manière ou d'une autre. En Algérie, cela a été confirmé récemment, par exemple à travers l'expérience de la Direction Générale du Domaine de l'État (DGDE). Après plusieurs années d'inaction de la DGDE face aux demandes d'informations sur les actifs sectoriels conformément aux dispositions légales, le financement de l'exploitation et de la maintenance a été suspendu en raison du fait que le ministère responsable n'avait pas fourni les informations requises. En l'espace de quelques mois, les informations ont été fournies et en conséquence, la DGDE est aujourd'hui en passe d'achever son inventaire des actifs appartenant au « domaine privé » de l'État.

3.36 Assurance qualité et approbation des projets. Les procédures d'approbation de projets pourraient être davantage renforcées pour garantir la viabilité de projets de très grande envergure et la qualité des études. Pour les « grands projets » (définis ci-après) et les projets ayant une importance particulière du point de vue économique et social, une procédure de validation spéciale doit être mise en place et étroitement coordonnée avec la réforme budgétaire soutenue par le projet de modernisation des systèmes budgétaires (BSM). Cette procédure de validation spéciale est sans précédent. Certains pays de l'OCDE ont établi une procédure en deux étapes pour l'approbation des grands projets, soit par le ministère des Finances ou par un comité interministériel. Dans l'État australien de New South Wales, les projets de grande envergure doivent être approuvés par le ministère des Finances en deux étapes (« en principe » et « approbation finale »), l'approbation finale nécessitant la soumission de modèles financiers détaillés (accompagnés d'une certification indépendante présentant la méthodologie, les hypothèses et les calculs) et une analyse de sensibilité identifiant les impacts sur le compte d'exploitation, les flux de trésorerie et le bilan³¹ ». L'encadré 3.2 résume une procédure similaire au Canada. En Algérie, la CNED devrait jouer un rôle majeur, comme examiné au chapitre suivant.

Encadré 3.2 Procédure d'approbation des projets d'investissement au Canada

Les projets d'une valeur comprise entre 1 dollar canadien et 60 millions de dollars canadiens (en fonction du secteur et de la nature du projet) doivent être approuvés par un comité du gouvernement chargé de la gestion des dépenses et du personnel – le Bureau du Trésor (appuyé par le Secrétariat au Trésor).

L'approbation en deux étapes est limitée à des phases bien déterminées du projet qui ont été bien définies et chiffrées. Premièrement, l'approbation préliminaire de projet permet de définir tout ou partie du projet. À l'appui d'une proposition de PPA, les départements doivent démontrer un besoin directement lié à la réalisation des objectifs et aux responsabilités du programme. Ils doivent démontrer également que le projet envisagé est le meilleur moyen de répondre à ce besoin. Deuxièmement, lorsque le projet est entièrement défini, le ministère responsable sollicite l'approbation effective du projet (EPA) afin d'en assurer le financement et l'exécution du projet. L'EPA définit également le coût et les autres aspects essentiels liés aux données de base du projet. Des dispositions détaillées sont définies concernant la soumission d'un projet en vue de l'obtention du PPA et du EPA.

L'une des exceptions à ce processus en deux étapes concerne les projets qui font surtout intervenir des opérations de crédit-bail. Ceux-ci nécessitent une approbation de projet de crédit-bail (LPA) avant de pouvoir solliciter des soumissions. Le LPA combine effectivement le PPA et l'EPA dans un processus d'approbation unique.

Source : Project Management and Other Policies Guidance, Secrétariat du Bureau du Trésor du Canada (<http://www.tbs-sct.gc.ca/pm-gp/category-categorie.asp?Language=EN&site=PMD&id=081>)

³¹ “Guidelines for Assessment of Projects of State Significance,” New South Wales Treasury, juillet 2002.

Le rôle particulier de la CNED

3.37 La Caisse Nationale d'Équipement pour le Développement. (la CNED) a été créée dans le but d'aider à traiter les insuffisances dans la préparation et l'exécution des projets qui ont été décrites ci-dessus. La CNED est une entreprise publique autonome à caractère industriel et commercial créée par le décret 04-162 du 5 juin 2004. La CNED est dirigée par un Conseil d'administration présidé par le ministre des Finances et composé de quatre autres ministres, en plus du ministre directement concerné par la question en discussion, ainsi que des individus choisis pour leurs compétences et leur crédibilité. La direction est confiée à un Directeur général disposant du degré d'autonomie et du niveau de responsabilité digne d'une entreprise gérée de manière professionnelle. Le décret prévoit d'assigner différentes fonctions à la CNED. Cependant, au regard de la nécessité fondamentale d'appuyer la mise en œuvre efficiente du programme d'investissement pour 2005-2009, les autorités publiques ont décidé de concentrer l'action de la CNED sur des fonctions essentielles, à savoir la supervision technique de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des grands projets, et la fourniture d'orientations générales et la facilitation du renforcement des capacités dans les ministères d'exécution³².

3.38 La CNED a été lancée en septembre 2005 avec la nomination d'un Directeur général qui a sollicité les conseils de la Banque mondiale en novembre 2005 sur les aspects institutionnels, organisationnels, techniques et financiers. La Banque y a consenti à la faveur du dialogue déjà entamé et à la lumière de la fonction qu'occupe la CNED, dans le cadre d'une petite opération d'assistance technique remboursable (RTA). En mars 2006, les premiers résultats de la consultation ont été fournis. On peut citer à cet égard la conception d'une structure organisationnelle et de la dotation en effectif, qui a été approuvée par le Conseil d'administration de la CNED en février et est décrite ci-après. La CNED a démarré ses activités en juin 2006 par l'examen de trois grands projets en cours d'exécution et projette d'être pleinement opérationnelle avant la fin 2007³³.

3.39 La CNED aura une responsabilité technique très étendue. Elle a, entre autres, les missions techniques de : i) fournir un avis préalable sur la viabilité économique générale des idées relatives aux grands projets avant le lancement d'études détaillées et d'autres étapes préparatoires formelles ; ii) confirmer que les procédures prévues par le décret 98-227 sont respectées dans la forme et dans le fonds, avec confirmation obligatoire avant qu'un projet puisse être inclus dans le budget d'investissement ; iii) assurer le suivi des grands projets d'investissement ; iv) conduire la préparation des manuels, guides et procédures destinés aux personnels concernés au sein des ministères d'exécution ; et v) initier des évaluations de projets et de programmes importants et renforcer les capacités d'évaluation au sein des ministères d'exécution.

3.40 Dans le cadre de son examen de la préparation de projets, il est prévu que la CNED confirme la cohérence du projet envisagé avec la stratégie sectorielle. S'il manque une stratégie appropriée, si celle-ci est incomplète ou caduque, la CNED peut formuler des observations dans la mesure où ces facteurs pourraient entraver la préparation de projets économiquement viables. Ceci étant, en tant qu'organe technique, la CNED n'a aucun pouvoir lui permettant de réviser les stratégies sectorielles proprement dites, encore moins de contribuer à leur reformulation. La formulation de stratégies sectorielles relève surtout de la responsabilité des ministères concernés, en consultation les

³² Cette orientation était également important pour éviter les ambiguïtés et les difficultés rencontrées lors des tentatives précédentes pour améliorer la préparation des projets par le biais de la Banque algérienne de développement et plus récemment de la CNED. En particulier, la CNED n'aura aucun rôle dans la gestion directe des projets, ni dans leur financement. À terme, ses fonctions pourraient être étendues à la facilitation et à la surveillance des initiatives de PPP.

³³ L'assistance de la Banque à travers la RTA pourrait être complétée par l'assistance fournie par l'Agence française de développement (AFD), principalement dans les domaines de la conception et de la formation, et si possible, de l'informatique et de la documentation.

uns avec les autres et avec le ministère des Finances et ces stratégies doivent être approuvées au plus haut niveau de l'État.

3.41 L'étendue des pouvoirs de la CNED se limite aux « grands projets » et donc elle ne peut pas à elle seule être responsable de l'amélioration de toute la dépense publique. En quelques mots, ces projets sont définis par des critères quantitatifs et qualitatifs comme mentionné précédemment. Le critère quantitatif du projet (ou programme) est son coût total, notamment les coûts d'investissement initial et les coûts variables estimatifs futurs, accompagnés d'un seuil uniforme et de seuils supérieurs définis secteur par secteur. Les critères qualitatifs peuvent comprendre la nature particulièrement novatrice de certains projets ou programmes ou encore des risques inhabituels découlant du projet. Comme l'application des critères qualitatifs fait parfois appel à un jugement au-delà du domaine de compétence de la CNED, ses activités s'étendent essentiellement à tous les grands projets qui atteignent le seuil de coût total ainsi que tout autre projet ou programme pour lequel le ministre des Finances sollicite spécifiquement l'évaluation de la CNED. Cependant, au niveau local la CNED doit, par exemple, laisser agir des institutions locales telles que les DPAT qui travaillent dans la conception des plans stratégiques sectoriels.

3.42 La CNED doit avoir une structure légère. « Légère » ici suppose des chaînes de commandement courtes, une équipe restreinte de personnes hautement compétentes et un mode opérationnel permettant de commander et de superviser rigoureusement les études et les évaluations effectuées par des consultants externes.

- Organisation. Sous l'autorité du Directeur général, un service de l'administration de la CNED devrait appuyer trois services fonctionnels dirigés par des directeurs, chargés respectivement de la méthodologie³⁴, de l'examen de la préparation des grands projets et du suivi de l'exécution des grands projets. Une cellule d'évaluation restreinte pourrait éventuellement être transformée en un service à part entière³⁵.
- Dotation en personnel. 35 à 40 professionnels environ et un personnel d'appui réduit. Les professionnels comprendront un petit nombre de responsables de tâches, (*chargés d'études*) formés en économie, possédant de préférence une formation de base en ingénierie, des qualités personnelles et la flexibilité professionnelle nécessaires pour passer d'une tâche à une autre entre les secteurs. Elle sera dotée d'un groupe de spécialistes constitué en pool à partir duquel ils pourront intervenir selon les besoins du moment. Par contre, le suivi de l'exécution des projets nécessitera l'intervention d'experts techniques dans chaque secteur.
- Responsabilité. La vérification externe des opérations financières de la CNED sera assurée par la Cour des comptes. Le contrôle de la déontologie professionnelle, de l'intégrité et de l'utilisation des ressources sera assuré par l'inspection générale de l'État. Ces dispositions s'appliqueront à la CNED autant qu'à toute entreprise publique. Cependant dans ce cas, une « évaluation des évaluateurs » spéciale sera assurée sous forme de vérifications périodiques approfondies de la qualité technique des activités de la CNED par une entité indépendante et externe.

3.43 Les activités de la CNED doivent être gérées et supervisées par le gouvernement. Elles entrent dans le cadre d'une entreprise plus vaste portant sur l'amélioration de l'efficacité des investissements publics à moyen terme et de façon durable. Ainsi, même s'il est prévu que la CNED soit en place pendant un certain nombre d'années, son existence se justifie essentiellement pendant

³⁴ Il est envisagé que la fourniture effective de la formation sera appuyée par l'AFD. Dans cette éventualité, le service la méthodologie de la CNED ne formulera pas ni n'exécutera pas directement des activités de formation, mais mettra à disposition des manuels et autres orientations générales sur lesquelles la formation sera basée et il aidera à superviser les résultats.

³⁵ L'option d'une structure institutionnelle par secteur a été envisagée, mais rejetée parce que jugée inférieure pour différentes raisons à une structure fonctionnelle.

une phase de transition marquant le passage d'un système sans contrôle de qualité effectif vers un système où il existe des contrôles efficaces exercés surtout là où cela est nécessaire, c'est-à-dire dans les ministères d'exécution proprement dits.

Évoluer vers la programmation des investissements

3.44 Le budget d'investissement. Le budget d'investissement comprend deux composantes. Premièrement, il y a la composante « investissement » qui comprend les projets d'investissement. Deuxièmement, il y a la composante « opérations en capital » composée des dépenses en capital qui sont souvent financées par des comptes spéciaux du Trésor (*comptes d'affectation spéciale*). Dans le budget 2006, la composante « investissement » représente 76 % du budget d'investissement et la composante « opération en capital » représente 24 %.

3.45 Les projets d'investissement sont classés en trois catégories.

- Le programme d'investissement sectoriel centralisé (*programmes sectoriels centralisés*, désignés PSC) est géré au niveau central par les ministères d'exécution ou les organismes publics dotés d'une autonomie financière.
- Les programmes d'investissement déconcentrés (*programmes sectoriels déconcentrés*, désignés PSD) sont gérés au niveau des wilaya, mais ils sont placés sous la responsabilité conjointe du ministère d'exécution concerné.
- Les plans de développement local (*plans communaux de développement*, désigné PCD) sont exécutés par les administrations locales sur délégation des walis. En 2005, ils représentaient environ 12 % du montant total affecté à la composante « investissement ».

3.46 Le budget comprend aussi bien les crédits de paiement (désignés CP) et les autorisations de programme (désignées AP). Ces crédits sont votés par secteur (Annexe C sur la Loi de finance annuelle). L'AP définit le plafond monétaire fixant la limite dans laquelle les ordonnateurs sont autorisés à engager des dépenses. Elle n'est assortie d'aucun délai limite³⁶, tandis que les CPs autorisent les paiements au cours de l'exercice jusqu'à hauteur du plafond cumulé fixé par le programme correspondant. Comme l'AP représente l'instrument juridique permettant d'autoriser les marchés, elle ne doit être accordée que pour les projets pouvant être lancés ou poursuivis au cours de cet exercice. Dans la pratique cependant, les APs portent parfois sur des projets qui ne peuvent être immédiatement lancés parce que n'étant pas encore totalement conçus. Cependant, les APs sont davantage perçues comme un outil de planification que comme un mécanisme de gestion financière, comme en témoigne le nombre et le niveau élevés des APs dans le budget 2006. Il serait de ce fait difficile de contrôler les engagements. Il serait plus simple et plus transparent de s'en tenir à la logique et aux principes du système en suspendant les APs jusqu'à ce que les projets aient été entièrement élaborés et que les décisions finales aient été prises pour le lancement du projet au cours de cet exercice³⁷.

3.47 Une liste des projets couverts par des APs est annexée à la décision par laquelle le ministère des Finances attribue les CPs. Dans différents ministères et sous réserve de l'approbation du ministère des Finances, les APs affectées à un projet peuvent être transférées à un autre à condition

³⁶ L'Article 6 de la loi n° 90-21 (*Loi relative à la comptabilité publique*).

³⁷ Dans les documents de budget, les dépenses d'investissement sont classées en neuf « secteurs » économiques, les dépenses en capital étant classées sous des postes spécifiques. Pour les besoins de l'administration du budget, les dépenses d'investissement de chaque secteur sont classées en chapitres en fonction de leurs objets (par exemple, le Chapitre 731 pour les hôpitaux). Ces chapitres sont subdivisés à leur tour en « articles » (par exemple le matériel de radiologie. À présent, la redéfinition de la nomenclature des dépenses de fonctionnement diffère du système de classification des dépenses d'investissement. Le Chapitre 4 fournit de plus amples renseignements à ce sujet.

que la conception physique initiale du projet n'en soit pas affectée. De plus, les pouvoirs publics peuvent publier un décret d'exécution en vue de transférer les autorisations de programme entre secteurs sans solliciter l'approbation préalable du parlement, pourvu que la limite absolue imposée sur les dépenses d'investissement ne soit pas dépassée. En conséquence, la branche exécutive du gouvernement en Algérie jouit d'un pouvoir discrétionnaire plus large que dans les pays de l'OCDE où les transferts entre crédits budgétaires (ou programmes) au-dessus d'un certain pourcentage du crédit initial doivent être soumis à l'approbation du parlement. Évidemment, cette pratique biaise le processus de programmation et équivaut peut être à modifier les décisions initiales. En effet, dans le cadre du système actuel, rien n'incite réellement le parlement à engager un dialogue sur les choix d'investissement majeur, sachant qu'il n'aura aucun rôle à jouer dans la supervision de leur exécution. Si des raisons historiques expliquent cet état de fait, la pratique actuelle n'est pas nécessairement conforme aux principes de bonne gouvernance et d'intégrité budgétaire. La question devrait être réexaminée au moment de la mise en place de la nouvelle classification budgétaire dans le cadre du projet de modernisation des systèmes budgétaires en cour de réalisation. Il faut assurer une gestion flexible pendant l'exécution du budget, mais cette flexibilité ne doit pas violer les choix de politique opérés pendant la préparation du budget.

3.48 Dualité du budget. Le budget algérien est unifié dans la forme mais il est double dans la pratique. Il y a encore un cloisonnement excessif entre la préparation du budget de fonctionnement (récurrent) et celle du budget d'investissement, ce qui n'est pas propice à une affectation efficiente des ressources (se reporter au Chapitre 4). Les départements de l'ancien ministère de la Planification qui étaient responsables du budget d'investissement ont été officiellement repris en 1998 par la Direction générale du budget, connue sous le nom de DGB du ministère des Finances. Dans les documents de budget, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement de chaque ministère sont présentées ensemble, sous les mêmes rubriques. Néanmoins, les services de la Direction générale du budget qui s'occupent des projets d'investissement sont séparés des services s'occupant du budget de fonctionnement. Au sein des ministères d'exécution, la coordination entre les différentes directions chargées du budget de fonctionnement et les directions chargées de la programmation des investissements a souvent un caractère ad hoc et donc inadéquat.

3.49 La classification du budget de fonctionnement complique l'analyse du niveau d'investissement. Le budget d'investissement comprend les dépenses de fonctionnement pour les premières années de fonctionnement des nouveaux projets. Il comprend également les postes de dépenses récurrentes affectés à l'entretien. Ces pratiques compliquent l'évaluation du niveau réel des investissements publics, et de ce fait, biaisent l'appréciation de la situation budgétaire et macroéconomique générale. Une réforme de la nomenclature budgétaire et l'amélioration de la coordination entre l'établissement du budget de fonctionnement et du budget d'investissement rendraient inutile ces pratiques.

3.50 Un certain nombre de mesures ont été appliquées et sont en cours d'exécution afin d'atténuer les effets de cette dualité budgétaire. Un nouvel organigramme du ministère des Finances a été élaboré et devrait entrer en vigueur en 2006. La Direction générale du budget a été restructurée par secteur et s'occupe à la fois de la composante « fonctionnement » et celle « investissement » du budget. Ainsi, les dépenses de fonctionnement et d'investissement seront classées selon les mêmes principes et groupés par ministère et par programme. Il convient également de noter que l'unification des processus d'établissement du budget n'entraîne pas nécessairement une confusion entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Comme cela a été expliqué dans le cas du Royaume-Uni, « depuis la revue détaillée des dépenses entreprise en 1998, les départements sont dotés d'un budget récurrent (fonctionnement) et d'un budget d'investissement séparés. Cette mesure est conforme aux règles budgétaires et freine la tendance à réduire les dépenses

d'investissement, dont les retombés ne peuvent être observées qu'à moyen ou à long terme, afin de financier des pressions actuelles³⁸ » (Direction du Trésor du Royaume-Uni 2006).

3.51 L'élaboration du budget d'investissement. Lorsqu'un grand projet est considéré comme étant à maturité (c'est-à-dire prêt à être exécuté), la décision de lancement est prise dans le cadre du processus budgétaire normal (dans la nomenclature des investissements, ceci est appelé « inscription du projet »). Les ministères d'exécution doivent envoyer leurs demandes de budget au ministère des Finances avant la fin du mois du mai. Ces demandes sont examinées par le ministère des Finances et ensuite discutées à l'occasion de réunions entre le ministère et les organismes d'exécution (ou les ministères d'exécution et les wilayas). Une fois promulguée la loi de finance annuelle, le ministère des Finances communique les décisions relatives à l'affectation des CPs à chaque ministère et à chaque wilaya. S'agissant des autorisations de programme, cette décision donne lieu à la publication dans une Annexe des paramètres physiques des projets ou groupes de projets, de leurs coûts et du calendrier d'exécution, tels que généralement définis lors de la préparation du budget. À leur tour, les ministères d'exécution notifient à leurs cellules rattachées les décisions concernant différents projets.

- Ce processus d'affectation peut prendre beaucoup de temps, provoquant des retards qui ramènent en effet le temps disponible pour l'exécution du budget de 12 à 8 mois³⁹. Ainsi, les coûts et les calendriers d'exécution des projets ne sont pas nécessairement fiables et ne sont pas toujours systématiquement revus. La situation concernant les politiques sectorielles est encore moins satisfaisante. Celles-ci sont rarement passées en revue pendant le processus de préparation du budget d'investissement.
- Les programmes déconcentrés et les programmes communaux n'ont aucune responsabilité du tout dans l'exécution des investissements. Les fonds sont simplement affectés de façon discrétionnaire par le wali à différents projets et communes. Les rapports sur l'exécution des investissements par les programmes déconcentrés ne sont pas connus. Une étude pilote pourrait être effectuée à partir d'un échantillon pour évaluer les résultats et identifier les problèmes liés à l'appropriation et à la responsabilité.
- Il n'y a pas d'examen de l'interaction entre le rendement des investissements et l'aménagement du territoire. Une décision sur le lieu d'implantation d'un projet peut être tout aussi importante que la décision sur le type de projet à entreprendre (Helfgott et Schiavo-Campo 1969). Cette assertion est particulièrement pertinente en Algérie, compte tenu de la vaste superficie du pays, de ses caractéristiques démographiques complexes et du peu d'attention accordé par le passé à l'interaction entre les choix d'investissement et l'aménagement du territoire.

3.52 La réforme budgétaire en cours évolue dans le bon sens. Le Chapitre 4 décrit les principales composantes de la réforme des procédures d'établissement du budget. Renforcer les procédures d'établissement du budget d'équipement est une des composantes essentielles de la réforme budgétaire actuellement conduite par le ministère des Finances. Ses principales problématiques sont présentées ci-après. Plusieurs recommandations suivent :

- La procédure d'organisation de l'élaboration du budget et de la programmation des investissements n'est pas encore conçue. Elle doit comprendre l'élaboration d'un cadre sectoriel de dépenses à moyen terme, agrégé par secteur ou par ministère.
- Les liens entre le plan d'investissement à moyen terme, les CPs et le système actuel des APs méritent d'être précisés. La préparation de programmes de dépenses pluriannuels ne doit pas conduire à l'abandon du système des APs. S'ils sont réalistes, ces programmes constituent un

³⁸ Les revues détaillées des dépenses (RDD) sont des cadres de dépenses à moyen terme au Royaume-Uni.

³⁹ « Rapport sur les options ». Version 02.01. ADETEF-Sema Belgium. 2005.

outil précieux pour la gestion du budget d'investissement et pour le contrôle et le suivi des projets pluriannuels.

- Le rôle respectif des différents instruments de programmation pluriannuels doit être clairement défini. Les rôles pourraient être éventuellement répartis comme suit :
 - (i) Les plans d'investissement à long terme auraient le statut d'une annexe technique à la stratégie du ministère. Cette annexe serait régulièrement mise à jour.
 - (ii) Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) pourrait comprendre des objectifs budgétaires globaux et des projections de dépenses par secteur ou par ministère d'exécution (se reporter au chapitre 4).
 - (iii) Le CDMT glissant et son annexe technique relative à l'investissement seraient inclus dans les documents annuels de budget.

3.53 En général, au moment de l'évaluation prospective des projets d'investissement, il convient d'examiner systématiquement les possibilités de partenariats public-privé (PPP) ou d'autres formes de participation du secteur privé (se reporter également à l'Annexe U). Plusieurs principes s'appliquent ici :

- Ces projets ne doivent pas être programmés séparément des autres projets d'investissement public.
- Toute activité donnant lieu à l'utilisation de deniers publics doit être examinée et programmée de manière intégrée. Elle doit être conforme aux politiques gouvernementales et sectorielles globales.
- Les projets exécutés dans le cadre d'accords de PPP doivent être pris en compte dans la stratégie sectorielle et des plans d'investissement à long terme.
- Les inconvénients des accords de PPP sur le budget et la gestion doivent être soigneusement évalués.

3.54 Améliorer l'exécution des projets. Les ministères d'exécution sont chargés du choix et du contrôle des projets (maîtrise d'ouvrage), mais ils délèguent la responsabilité de l'exécution (*maîtrise d'œuvre*) à des entités autonomes ou dans certains cas aux walis. La gestion des projets est souvent confiée à une entité d'exécution, sous la supervision du ministère concerné. En Algérie, ces entités sont soit des établissements publics à caractère administratif, connus sous le nom d'EPA) ou des établissements publics à caractère industriel ou commercial, connus sous le nom d'EPIC). Ces établissements publics à caractère administratif jouissent d'une plus grande autonomie que les établissements publics à caractère industriel ou commercial. Ils ne sont pas soumis aux règles habituelles régissant les dépenses publiques et la gestion du personnel, quoique certaines limites s'appliquent aux salaires. En théorie, les EPIC sont surtout financés par leurs propres ressources, mais ce principe n'est pas systématiquement appliqué.

3.55 Il est généralement recommandé une séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de gestion. Ceci étant, l'expérience au plan international démontre que l'octroi d'une autonomie accrue aux entités d'exécution doit aller de pair avec le renforcement des obligations de communication de rapports, de la responsabilité et du contrôle de la gestion. Ainsi, plusieurs pays de l'OCDE ont créé des organismes quasi-autonomes à la fin des années 80 et 90 ou ont accordé un degré d'autonomie accru aux établissements publics existants dans le but d'améliorer la productivité et l'efficacité dans la fourniture des services publics. Cette démarche a en effet entraîné des gains d'efficacité, mais n'est pas allée sans susciter de sérieuses préoccupations concernant le manque de responsabilité et les risques de corruption (Encadré 3.3). Le principe fondamental est celui généralement admis, à savoir qu'une autonomie renforcée doit aller de pair avec une responsabilité accrue.

Encadré 3.3 Les organismes quasi-autonomes suscitent des inquiétudes dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont créé des organismes d'exécution dotés de différents degrés d'autonomie afin d'améliorer le rendement et l'efficacité des entités ayant des fonctions spécialisées. Il existe plusieurs variantes (structures de gestion différenciées qui permettent la spécialisation des fonctions et une meilleure concentration sur les besoins des citoyens ; l'autonomie de gestion ; et un cadre de contrôle différencié qui permet à l'entité d'échapper à des règles administratives et financières pesantes. Parmi les raisons « cachées », figurent des réactions à un environnement politique particulier et des efforts visant à contourner les règles de rémunération au sein de la fonction publique.

Des préoccupations spécifiques ont vu le jour concernant ces formes d'organisation. À titre d'exemple, une structure de gouvernance suprême responsable est difficile à mettre en place. La souplesse des règles de gestion financière et du personnel a occasionnellement entraîné un relâchement des contrôles financiers et de la gestion et une iniquité à tous les niveaux de la fonction publique. L'on constate souvent peu de réceptivité aux changements de mission et d'affectation du budget.

L'amélioration de la gestion des organismes d'exécution dépend de plusieurs conditions. La répartition des rôles et des fonctions entre le Conseil d'administration, le directeur général et le ministre doit être clairement définie. Le processus de nomination, les niveaux de rémunération et les qualifications professionnelles des directeurs généraux et des autres membres du personnel doivent être justifiables et transparents. Les dispositions concernant la communication de rapports doivent être rigoureuses (par exemple, des plans d'activité et des rapports annuels comprenant un examen des activités, une comparaison entre la performance et les objectifs visés, l'activité commerciale et la stratégie future.

Source. Adapté de OECD, *Distributed Public Governance*, 2002

3.56 Un certain nombre d'autres mesures ont été récemment mises en œuvre afin de faciliter l'exécution du budget d'investissement et surmonter les retards dans l'exécution des projets.

Ainsi, une procédure de report des crédits de paiement non dépensés à la fin de l'exercice budgétaire, dans certaines limites, a été instaurée. Sur autorisation du ministère des finances, les unités dépensières transfèrent vers un compte spécial les crédits budgétaires non utilisés. Toutefois, s'il est vrai que l'annulation de tous les crédits non utilisés à la fin de l'exercice budgétaire serait une mesure trop rigide pour les projets d'investissement, l'on devrait analyser rigoureusement si cette procédure de report est susceptible de créer des difficultés dans le suivi des dépenses, de masquer une mauvaise gestion des projets en transférant les fonds non dépensés vers les comptes d'affectation spéciale, de réduire la transparence budgétaire et de favoriser la corruption.

3.57 Suivi et évaluation. En Algérie, le suivi se borne au contrôle financier effectué par le ministère des Finances. Le suivi technique (ou physique) exercé par les entités d'exécution est inconnu ou au mieux insuffisant (se reporter au paragraphe 3.59). Les résultats des projets et programmes ne font pas l'objet d'un suivi régulier. Il n'existe aucune évaluation *a posteriori* permettant de comparer ce qui était prévu avec ce qui a été réalisé et encore moins de comparer le coût-avantage ou l'efficacité avec la situation réelle⁴⁰. Avec l'expansion des investissements publics, le moment est venu d'instaurer une évaluation régulière des résultats.

3.58 De nouvelles procédures sont nécessaires, notamment pour le suivi, l'exécution et l'évaluation des projets. Les organismes d'exécution assurent une évaluation technique insuffisante, car plusieurs défaillances sont constatées au niveau des données, les rapports ne sont pas largement diffusés, et les mécanismes de traitement des rapports sont obsolètes. Plusieurs changements sont nécessaires :

⁴⁰ Le coût-avantage a trait aux coûts unitaires des résultats (*outputs*) du projet. L'efficacité renvoie à l'impact plus global des résultats sur l'objectif économique et social du projet ou programme.

- Elaborer des procédures pour assurer le suivi physique des projets du PCSC et identifier les problèmes en temps opportun. Compte tenu des failles des systèmes de données et d'information, des indicateurs de suivi simples doivent être conçus pour les programmes pilotes tout en mettant en place un système complet de suivi et de communication de rapports sur la performance, y compris un ensemble de véritables standards et objectifs cibles.
- Il est essentiel que les indicateurs de performance soient peu nombreux, clairs et être en rapport direct avec le sujet traité. Une forte tentation est à éviter, celle qui consiste à surcharger le système de suivi de la performance avec une multiplicité d'indicateurs divers qui débouchent sur l'établissement de longs rapports et des lourdeurs bureaucratiques sans que cela n'aboutisse à des résultats réels. L'expérience démontre qu'il est au moins aussi important de savoir *comment* les indicateurs sont définis et *par qui* que de connaître la *nature* des indicateurs qui sont effectivement utilisés.
- Il est nécessaire de prévoir des mesures d'incitations destinées à encourager la communication de rapports. Il est recommandé que le report des crédits de paiement non utilisés du PCSC soit effectué uniquement après la publication des rapports d'exécution.
- Chaque ministère et chaque wilaya doivent préparer dans les délais requis un rapport semestriel d'exécution des investissements, comprenant :
 - des données financières complètes regroupant toutes les dépenses d'investissement issues du budget, des comptes d'affectation spéciale et des autres comptes ;
 - le suivi physique des projets d'une certaine envergure afin d'identifier les problèmes et les mesures correctives. La CNED et le Commissariat au Plan récemment transféré au ministère des Finances ont également un rôle majeur à jouer à cet égard, comme décrit ci-dessus ; et
 - des données sur les projets d'investissement exécutés dans le cadre d'accords de PPP .
- Quoique le rôle de la CNED se limite aux « grands projets », l'organisme peut également fournir aux ministères une orientation générale dans l'évaluation des projets. L'évaluation ex-post doit être effectuée par le ministère d'exécution responsable, sous la direction et le contrôle du ministère des Finances. La CNED et, peut être le Commissariat au Plan récemment mis sous tutelle du Ministère de Finance, pourraient diriger la formation dans le but de renforcer les capacités au sein des ministères d'exécution.
- Enfin, l'évaluation ex-post est une perte de temps si les résultats ne sont pas répercutés dans le processus budgétaire. À cette fin, il est recommandé qu'un groupe de réflexion soit créé afin d'identifier les modalités proprement algériennes d'un dialogue systématique sur les résultats.

3.59 Une aide extérieure doit être fournie aux autorités algériennes afin de leur permettre de mettre au point un système de suivi et d'évaluation systématique. Entre autres, cette aide pourrait inclure : (a) la participation d'experts internationaux à la définition d'indicateurs de performance et de procédures de suivi pertinents ; (b) une assistance pour la formulation d'un programme de formation, à la fois générale et « à la carte », pour les responsables gouvernementaux qui sont supposés exécuter ce programme ; (c) l'appui à des études d'évaluation pilotes en coopération avec le service de suivi et évaluation d'un pays de l'OCDE ; et (d) l'appui pour l'élaboration de procédures détaillées pour l'évaluation des projets d'investissement dans plusieurs secteurs.

CHAPITRE 4 : LA MODERNISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Les principaux piliers de la réforme en cours sont : la redéfinition de la nomenclature budgétaire qui permettra la gestion des programmes et la budgétisation axée sur la performance, le nouveau système de rapports qui renforce la transparence et le pouvoir de contrôle du Congrès, et le cadre de dépenses à moyen terme.

— Commission interministérielle pour l'amélioration de la gestion des finances publiques - Ministère des Finances, mars 2006

Le présent chapitre soutient l'idée que la réorganisation du système national de l'investissement ne sera pas pleinement réalisée à moins que les autorités s'attaquent efficacement aux carences institutionnelles multiples et aiguës que présente le processus budgétaire. Il présente brièvement les principales caractéristiques du dispositif budgétaire. Compte tenu de ses insuffisances par rapport aux normes internationales, il montre une fois de plus pourquoi la mise en œuvre effective du PCSC ne pourra faire l'économie de réformes budgétaires parallèles et urgentes. Par ailleurs, il répond à des interrogations légitimes pouvant être soulevées sur le fait de savoir si la pratique budgétaire actuelle est favorable à la rigueur budgétaire, ou menace sa pérennité. Les pratiques actuelles facilitent-elles une affectation adéquate des ressources entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs ou permettent-elles de répartir les ressources sans une définition suffisamment précise des priorités ? Les ressources publiques sont-elles mises en œuvre de manière efficace et rationnelle, ou trop exposées à favoriser le gaspillage des ressources et la corruption soit au niveau central ou au niveau déconcentré ?

A. APERÇU GENERAL DE LA GESTION BUDGETAIRE

4.1 Le présent chapitre compare la gestion budgétaire en Algérie aux normes internationales et met en exergue les initiatives de réforme en cours du pays et présente les nouvelles constatations. Le Chapitre 1 a évalué le PCSC. Le Chapitre 2 a, quant à lui, apprécié la capacité du pays de maintenir une certaine rigueur dans les soldes budgétaires globaux malgré le pactole pétrolier depuis le début des années 2000. Le Chapitre 3 a décrit comment un système d'investissement public peut permettre l'affectation des ressources du PCSC à des projets prioritaires et présenter un bon rapport coût-avantage. Le présent chapitre complète l'examen des trois niveaux de gestion des dépenses publiques (GDP) présentés au Tableau 4.1.

**Tableau 4.1 Éléments fondamentaux de la gestion des dépenses publiques :
« L'analyse à plusieurs niveaux »**

Rigueur budgétaire globale	Les enveloppes budgétaires totales doivent être le résultat de décisions explicites et effectivement appliquées et non en prenant simplement en compte des tendances inertielles et des exigences de dépenses. Les plafonds généraux imposés sur les enveloppes totales doivent être fixés avant que les différentes décisions budgétaires soient prises et ces niveaux doivent être viables à moyen terme.
Affectation aux priorités stratégiques	Les ressources budgétaires doivent être affectées sur la base des priorités sectorielles du gouvernement et de l'efficacité des programmes publics. Le système budgétaire doit permettre la réaffectation des ressources des priorités de moindre importance aux priorités de plus grande importance et des programmes moins efficaces au profit des programmes les plus efficaces.
Efficacité opérationnelle	Les organismes d'exécution doivent produire des biens et services à des coûts qui permettent de réaliser des gains d'efficacité et soutiennent la concurrence avec les prix du marché.

Source : Schick (1998)

4.2 La mauvaise performance des dépenses d'investissement en Algérie est étroitement liée aux carences en matière de gestion des dépenses publiques. Les évaluations récentes de l'expérience au plan international montrent que la faible performance en matière de GDP pose de graves obstacles à la réalisation des objectifs d'investissement public dans de nombreux pays (Judge et Klugman 2003). L'Algérie ne fait guère exception à la règle. Les déficiences observées dans son processus budgétaire et les goulets d'étranglement institutionnels ont systématiquement entraîné une mauvaise exécution des programmes d'investissement. Toutes ces insuffisances aboutissent à une mauvaise programmation, à la surestimation des dépenses et à de longs retards dans l'exécution des projets. Parmi les carences importantes observées, on peut citer (i) l'existence d'un décalage entre la planification budgétaire et les priorités sectorielles; (ii) l'absence d'interventions efficaces dues à un morcellement du budget résultant de la séparation entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement (récurrent); (iii) des passifs éventuels potentiellement importants, des écarts considérables entre les budgets d'investissement approuvés et les budgets exécutés; et (iv) des longs retards et des surcoûts pendant l'exécution des projets, ce qui témoigne de la faiblesse de la capacité d'exécution des organismes d'exécution. Ces défaillances sont examinées plus en détail dans le présent chapitre.

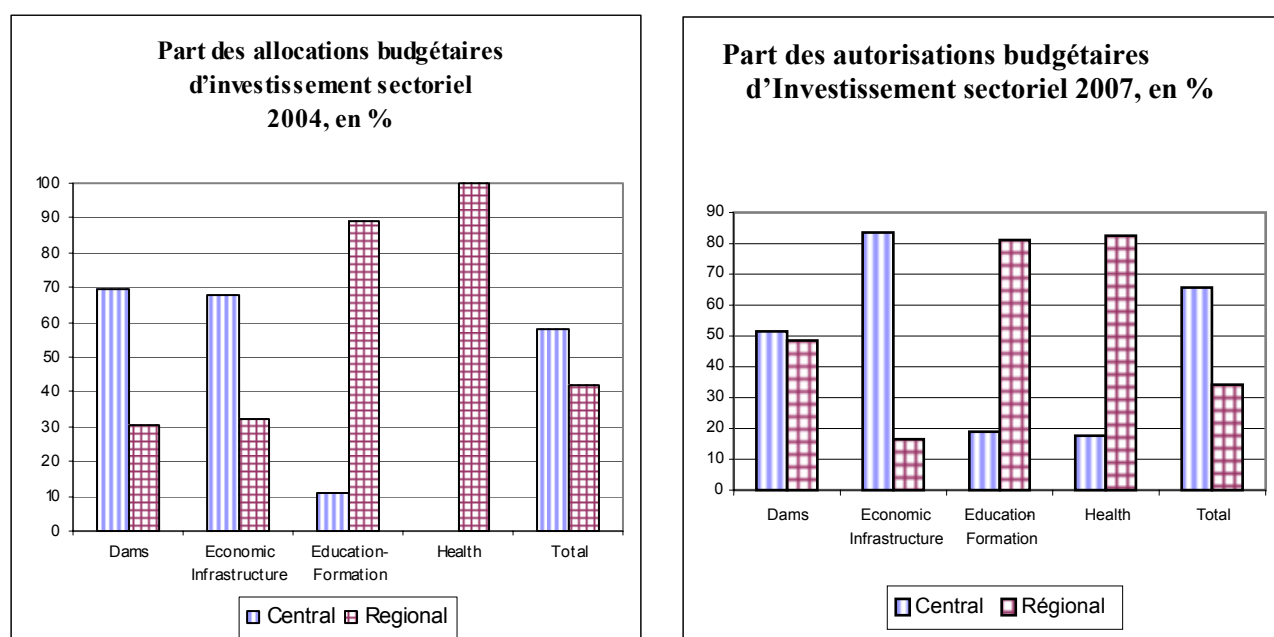
4.3 Pour assurer une exécution efficace du PCSC, de solides progrès devront être accomplis parallèlement dans la réforme de la gestion budgétaire en cours. La gestion budgétaire moderne intègre une nomenclature budgétaire conforme aux standards (définis dans le manuel des statistiques de finances publiques du Fond Monétaire International—FMI), des plafonds budgétaires globaux viables, des priorités intersectorielles et intra-sectorielles bien définies, et des indicateurs quantitatifs (tant intermédiaires que finaux) qui s'appuient sur des technologies modernes pour suivre la performance en matière de prestation des services. L'Algérie déploie déjà des efforts sur tous ces fronts. Une nouvelle redéfinition de la nomenclature économique budgétaire devrait être achevée d'ici à la fin 2006 pour son application en 2007. Les priorités sectorielles et les indicateurs cibles des programmes sont en cours de définition en accord avec des ministères pilotes dans un processus de budgétisation par résultats. Ces mêmes ministères pilotes ont été choisis pour le lancement d'un cadre budgétaire à moyen terme (CDMT). L'adoption d'un système budgétaire moderne, à support informatique est prévue en 2009. Il permettra également un accès transparent à l'information pour un suivi approprié de tous les projets du PCSC et une budgétisation axée sur les résultats à l'avenir. Enfin, au fur et à mesure que les réformes budgétaires en cours s'enracineront, le CDMT adaptera chaque année les ressources affectées aux dépenses à certains résultats attendus du PCSC. Ainsi, il n'y a pas de raison de différer davantage la mise

à niveau des procédures de gestion budgétaire et financière de l'Algérie pour une bonne exécution du PCSC.

B. LE PROCESSUS BUDGETAIRE ET SA PERFORMANCE RECENTE

4.4 **L'exécution du PCSC intervient dans un cadre où les entités déconcentrées (wilayas, c'est-à-dire les régions) sont devenues plus importantes pour l'exécution de certains budgets sectoriels.** Dans l'ensemble, le PCSC doit augmenter la part d'exécution centralisée des budgets d'investissement (Graphique 4.1). S'il est vrai que l'administration centrale a directement exécuté environ 60 % du montant total des investissements en 2004, cette part devrait monter à environ 66 % du montant total des investissements avec les autorisations budgétaires au titre du PCSC. Cette tendance globale traduit la perspective d'une augmentation importante du budget affecté à l'exécution de projets d'infrastructures économiques par l'administration centrale—de 68 à 84 % du montant total des investissements au titre du PCSC. Cependant, cela masque la déconcentration budgétaire en cours dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau. Les Wilayas ont exécuté 100 % du volume total des investissements dans le secteur de la santé en 2004, et leur part restera à un niveau supérieur à 80 % en 2007. Leur part dans le secteur de l'éducation était supérieure à 90 % en 2004 et restera supérieure à 80 % en 2007⁴¹. Enfin, les wilayas augmenteront leur contribution aux projets de barrage, qui passera de 30 à 50 % pendant cette période. Au regard de cette évolution, les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau doivent accorder une attention très particulière au suivi, à l'exécution et à l'évaluation du budget au niveau des wilayas. À cette fin, une section du présent chapitre est consacrée à la gestion budgétaire des wilayas et des communes.

Graphique 4.1. Autorisations budgétaires centrales et déconcentrées des dépenses du PCSC, 2004-07



Source : M. des Finances, calculs Banque Mondiale

4.5 **L'Algérie a pris d'importantes mesures en vue d'assurer une gestion globalement rationnelle des dépenses publiques.** La gestion budgétaire est définie par un cadre juridique et administratif relativement clair, qui est contenu dans la Loi-cadre budgétaire n° 84-17 (IMF 2005a). Les

⁴¹ Les investissements projetés dans les hôpitaux et universités resteront centralisés, ce qui explique la faible hausse prévue du taux d'exécution du budget centralisé, mais leur somme est trop réduite et il existe des investissements déconcentrés pour les deux secteurs.

recettes exceptionnelles des hydrocarbures élargissent l'espace pour le financement du programme d'investissements publics de l'Algérie sans affecter la viabilité budgétaire à moyen terme (IMF 2005b,c). L'Algérie s'est montrée prudente dans la formulation de son budget. Malgré les prix pétroliers élevés, elle s'en est tenue à une estimation prudente des cours à 19 dollars le baril, quoique les prix moyens étaient supérieurs à 38 dollars le baril en 2004 et en 2005. Les excédents de recettes des hydrocarbures alimentent actuellement le Fonds de stabilisation des prix des hydrocarbures—le *Fonds des régulations des recettes* (FRR). La gestion saine des recettes des hydrocarbures avait des règles en vertu desquelles le fonds de régulation ne pouvait pas être utilisé que pour assurer le remboursement de la dette publique⁴² et non pour financer directement le déficit budgétaire hors hydrocarbures. Cependant, ceci a été modifié par la loi complémentaire du budget 2006 qui permet le financement direct du déficit budgétaire par le FRR (voir section D du chapitre 2). D'autre part, les autorités publiques ont mis au point un fichier central d'enregistrement de tous les comptes d'affectation spéciale de Trésorerie (en anglais, STAs). Ainsi, le processus budgétaire est en cours de modernisation (voir Annexe C et ci-après).

4.6 En dépit de ces efforts, la gestion budgétaire en Algérie, telle qu'évaluée selon les normes internationales, révèle des carences importantes. Les premières initiatives entreprises dans nombre de pays sont fragiles. Depuis la fin des années 90, le FMI et la Banque mondiale ont mis au point un outil d'enquête conjoint appelé Évaluation et plan d'action (AAP) pour l'évaluation des pratiques de gestion budgétaire à travers le monde (Banque mondiale 2003c), mais l'Algérie n'en avait aucun à ce jour. Aussi, pour la première fois, cette enquête utilise-t-elle une série de 16 indicateurs portant sur les différentes étapes de la gestion budgétaire, dont sept étapes sur la formulation, quatre sur l'exécution, deux sur la communication des rapports, deux sur la vérification des comptes, et un sur la passation des marchés publics. L'enquête était conçue dans un premier temps pour aider les pays pauvres très endettés (PPTÉ) à identifier les principaux aspects de la gestion budgétaire où les dépenses de réduction de la pauvreté pourraient être mieux exécutées et suivies. En effet, cette évaluation constituait une condition d'admissibilité à l'allègement futur de la dette dont la conséquence serait d'accroître les financements disponibles pour la réduction de la pauvreté. De la même manière, l'Algérie voit également une augmentation de ses recettes avec la mise en service de son nouvel oléoduc pétrolier et une nette augmentation des ressources destinées au financement des investissements dans le cadre du PCSC. L'application de cette enquête à l'Algérie fixe les données de référence et souligne les domaines où la gestion budgétaire mériterait d'être améliorée.

4.7 L'enquête AAP montre que l'Algérie ne respecte que 5 des 16 principaux critères de référence. Le FMI et la Banque mondiale considèrent que le système de gestion budgétaire d'un pays a besoin d'être considérablement amélioré si moins de 7 des critères de référence sont remplis. Comme démontré au Tableau 4.2, la performance de l'Algérie est particulièrement mauvaise à toutes les différentes étapes de la formulation, de l'exécution du budget, de l'établissement de rapports et de la passation des marchés.

- *Formulation.* L'Algérie utilise un système de classification obsolète. En outre, la couverture des activités de l'administration générale est insuffisante et il n'existe aucun cadre de dépenses à moyen terme. Il convient cependant d'émettre une nuance concernant l'un des trois éléments satisfaisants, à savoir le ratio global entre le budget exécuté et le budget approuvé : la performance d'exécution par secteur varie dans une grande mesure, ce qui réduit la fiabilité du budget comme outil destiné à orienter la répartition des ressources par secteur.
- *Exécution.* La lenteur dans l'exécution ne s'explique pas par un rationnement de la trésorerie, mais est due à la lourdeur des procédures lourdes qui empêchent la clôture rapide de la période de fin d'exercice pour l'arrêt du budget (connu sous le nom de la *Journée supplémentaire*) et

⁴² Selon les règles précédentes, pour financer les déficits budgétaires hors hydrocarbures, le gouvernement était obligé d'émettre de nouveaux emprunts et d'utiliser le FRR pour rembourser cette dette lorsqu'elle arrivait à échéance. Le FRR pouvait financer les déficits budgétaires, mais uniquement lorsque le prix du pétrole était inférieur à 19 dollars le baril.

l'ouverture du nouvel exercice, ce qui retarde l'affectation initiale des ressources de plus de trois mois. Si le Trésor sait combien de ressources budgétaires sont transférées aux *Comptes spéciaux de trésorerie* (désignés STA en Anglais) au jour le jour, ces fonds ne sont pas entièrement décaissés immédiatement ; au contraire, ils sont en partie gardés en dépôt parce qu'ils ne sont pas nécessairement exécutés par ces institutions. Ainsi, le Trésor est artificiellement à court de financement et doit lever des fonds afin de financer le déficit budgétaire hors hydrocarbures. Entre-temps, il y a des fonds non décaissés qui dorment dans les comptes d'affectation spéciale.

- *Établissement de rapports.* L'absence d'une consolidation rapide et virtuelle (en temps réel) du budget une fois exécuté, ainsi que les défaillances au niveau du contrôle financier, concourent dans une large mesure aux mauvais résultats enregistrés. Malgré les initiatives en cours visant à moderniser la gestion budgétaire, le budget est géré sur des bases de données multiples et séparées. Cette situation entraîne un décalage entre les différents systèmes de bases de données institutionnelles et des difficultés dans la consolidation de données fiables dans la base de données centrale située à l'office du budget. Ni les comptes budgétaires internes ni les comptes externes ne font véritablement l'objet d'un contrôle et il y a énormément d'interférences politiques de haut niveau dans le suivi des contrôles, ce qui empêche de présenter les cas soulevant des questions de fond ou d'appliquer des sanctions.
- *Passation de marchés.* L'étendue des investissements à effectuer et la hausse considérable du nombre de marchés à attribuer et gérer dans le cadre du PCSC invite au renforcement des entités et à l'amélioration du dispositif de passation de marchés et de gestion des marchés, dans le souci d'améliorer son efficacité et sa transparence et assurer l'exécution des investissements dans des conditions viables en termes de rapport coût-avantage, plus particulièrement en ce qui concerne les grands projets.

Tableau 4.2. Évaluations de la performance de l'Algérie par rapport aux critères de référence internationaux en matière de gestion budgétaire et les raisons justifiant ces évaluations

Critères internationaux de référence (AAP)		Notation PER ^{/b}	Justification de l'évaluation du PER de l'Algérie
Formulation			
1 (A).	L'établissement des rapports budgétaires correspondent à la définition du secteur de l'administration générale du manuel du FMI, avec une couverture (en termes de valeur) d'au moins 95 %, financé ou non par le budget.	C	Une note A C est attribuée si les rapports budgétaires concernent exclusivement les opérations de l'administration centrale. Ainsi, ils ne prennent pas en compte le reste des budgets de l'administration générale—plus particulièrement les budgets infranationaux, régionaux ou locaux, l'administration et les entreprises publiques. Les transferts ex ante aux administrations infranationales sont autorisés, mais les rapports <i>a posteriori</i> ne sont pas permis et ne prennent pas en compte les activités hors budget.
2 (A).	Activités budgétaires hors budget : les activités du Gouvernement sont financées à travers des ressources extrabudgétaires, mais ces fonds représentent moins de 3 % du montant total des dépenses.	A	Concernant les sources, il n'existe pas de liste ni d'informations complètes et fiables estimant les ressources extrabudgétaires, mais à première vue, elles ne semblent pas importantes. Les ressources extrabudgétaires identifiées représentent surtout les 20 % de recettes de TVA affectées aux administrations locales (les <i>recettes affectées</i>) équivalant à environ 1 % du PIB en 2005, et les ressources propres collectées par les comptes spéciaux de trésorerie, les programmes sociaux et le fonds routier. Les autorités prétendent que ces postes concernent des sommes plutôt réduites. S'agissant de la destination des fonds, aucun inventaire des dépenses fiscales, des passifs éventuels ou des activités hors budget n'est inclus dans les documents du budget présentés au Parlement.
3 (B).	Le niveau et la composition des réalisations budgétaires est assez proche des crédits budgétaires initiaux (un B est attribué aux écarts compris entre 5 et 15 %) pendant au moins deux ans*.	A	Pendant la période 2001–04, les écarts globaux représentaient en moyenne 3 % de sous-estimation des dépenses lors de l'estimation du budget ordinaire et moins de 5 % lors de l'estimation du budget d'investissement (qui justifie la note A). Bien qu'il n'existe pas un schéma dominant de sous-exécution ou de sur-exécution pendant ces années, le budget d'investissement variait largement entre certains secteurs.
4 (A).	Les rapports budgétaires comprennent des données à jour sur les flux de financement extérieur—prêts ou dons—ex-ante et ex-post.*	A	Les prévisions ex-ante et les rapports ex-post sur les décaissements au titre des emprunts et dons sont disponibles. Il se pose un problème mineur dû au fait que les rapports ex-post sur les dons ne sont ni établis dans les délais requis ni complets. L'enregistrement budgétaire des dons obtenus pendant l'exercice présente des retards et aucune directive de procédure claire, mais leur part du budget est négligeable depuis 2002.
5 (B).	Les dépenses budgétaires sont classées sur une base administrative, économique et sur une base détaillée par fonction et par programme.	C	La classification économique en Algérie n'est pas totalement conforme aux normes internationales (ROSC 2005), ce qui correspond à une note C. Les budgets séparés sont établis concomitamment pour le budget ordinaire et le budget d'investissement, et leur système de classification ne concorde pas. Il n'existe aucune classification par fonction ou par programme.
6 (A).	L'identification des dépenses de réduction de la pauvreté est claire, grâce à un fonds virtuel ou un fonds réel de lutte contre la pauvreté.	B	Une note B est accordée si les dépenses de réduction de la pauvreté sont marquées au moyen d'une liste des transferts vers les programmes sociaux. Toutefois, ce ne sont que des transferts généraux sans mécanisme de suivi particulier permettant de surveiller ou de vérifier leur exécution en ce qui concerne les dépenses en faveur des plus démunis au niveau des organismes d'exécution, des wilayas ou des administrations locales en charge de ces programmes. Ceci en rajoute au morcellement du budget et à l'absence de classification par fonction et par programme qui constituent des obstacles majeurs à l'identification des dépenses en faveur des plus démunis.
7 (A).	Les prévisions pluriannuelles de dépenses sectorielles sont intégrées dans le cycle de préparation du budget comme des plafonds indicatifs.	B	Il n'existe aucun cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) officiel avalisé par le Gouvernement. Ceci étant, des mesures ont été prises en vue de la mise en place d'un CDMT et le ministère des Finances communique des prévisions triennales globales et approuve les autorisations pluriannuelles d'investissement sectoriel, ce qui justifie la note B. Ces renseignements ne sont communiqués qu'à titre d'information. Elles ne sont pas encore intégrées au cycle de formulation du budget. L'absence d'une classification par fonction et par programme empêche l'adoption de données de référence générales, aux niveaux inter- et intra-sectoriels.
Exécution			
8 (A).	Pas de stock d'arriérés de paiement (ou très peu), et accumulation réduite d'arriérés au cours de l'exercice précédent*.	A	L'Algérie ne traîne aucun arriéré des années précédentes. Le pactole pétrolier a créé un vaste espace budgétaire pour le financement de ses programmes d'investissement. Elle a également effectué des paiements anticipés au titre de sa dette extérieure. Au contraire, deux problèmes mineurs se posent : la pratique de l'établissement de budgets supplémentaires au milieu de l'année (qui porte sur des ressources assez importantes) et l'affectation croissante de ressources nouvelles aux comptes d'affectation spéciale de Trésorerie, qui ne sont pas exécutées pendant l'exercice budgétaire et s'écartent de facto du principe d'un cycle budgétaire annuel.

9 (A).	Le système de contrôle interne est efficace.	B	Il existe des contrôles financiers internes, ce qui justifie la note B, mais leur couverture est partielle et leur étendue, leur profondeur et leur fréquence sont limitées. Le pays a recours à un mécanisme de visa ex-ante qui consiste essentiellement à la vérification des documents. Cependant, il ne suit pas la performance globale des dépenses afin de vérifier que les mécanismes sous-jacents d'attribution de marchés et de financement fonctionnent de manière adéquate. Les rapports sur les cas de fraude sont rares.
10 (B).	Des enquêtes de suivi des dépenses publiques (PETS) portant sur les fonds sont effectuées à titre expérimental pour suppléer les insuffisances au niveau du contrôle interne en guise de solution intermédiaire .	C	Aucun PETS n'a été expérimenté ou mis en œuvre. En outre, le système d'établissement de rapports budgétaires n'est pas bien outillé pour suivre les dépenses, ce qui explique la note C. Aucun mécanisme supplémentaire, tel que les PETS, n'existe pour suppléer les défaillances au niveau du contrôle interne. Aucune étude spéciale n'est effectuée sur les ressources parvenant jusqu'aux utilisateurs finaux ou aux prestataires de services dans les projets ou programmes sociaux du PCSC.
11 (A).	Un rapprochement satisfaisant des comptes bancaires et budgétaires est effectué mensuellement.	A	Les rapprochements des comptes bancaires sont facilités par le fait que toutes les opérations du Trésor sont enregistrées dans un compte principal unique à la Banque d'Algérie qui fournit des soldes quotidiens, ce qui justifie la note A. Cependant, on constate régulièrement des écarts entre les rapports d'exécution des dépenses par le Trésor (<i>décaissement sur la base de la trésorerie</i>) et le budget (sur la base des ordonnancements).
Communication de rapports			
12 (B).	Les rapports internes d'exécution du budget sont reçus dans les deux ou quatre semaines suivant la période concernée.	C	Qu'ils soient annuels, trimestriels ou mensuels, les rapports sur l'exécution du budget sont irréguliers et très incomplets, ce qui explique la note C. Les retards dans la remise des rapports d'audit institutionnel par les unités décentralisées peuvent persister bien au-delà de 3 mois. Les rapports provenant des unités d'exécution décentralisées sont inexistantes.
13 (A).	La bonne classification des dépenses de réduction de la pauvreté se traduit par des rapports budgétaires réguliers en cours d'exercice.	C	Étant donné que les classifications budgétaires sont très morcelées, discordantes et obsolètes, la communication de rapports sur les dépenses de réduction de la pauvreté est inexistante et une note C est garantie.
14 (A).	Les opérations de routine sont enregistrées dans le système comptable principal dans les deux mois suivant la fin de l'exercice.	B	Les états mensuels centralisés sont enregistrés dans les six semaines suivant la clôture de l'exercice (FMI 2005a), ce qui explique la note B. Les états mensuels déconcentrés établis par les trésoriers des wilayas peuvent prendre plus de temps. La période complémentaire pour arrêter le budget annuel, connue sous le nom de <i>Journée supplémentaire</i> , n'a pas pris moins de trois mois en moyenne au cours des trois dernières années.
15 (B).	Un document vérifié relatif aux résultats financiers doit être présenté au Parlement dans les 6 à 12 mois précédant la fin de l'exercice budgétaire.	C	La Constitution donne à la Cour Nationale des Comptes le pouvoir de contrôler <i>a posteriori</i> les finances des administrations centrales et locales, ainsi que celles des services de l'État. Cependant, ce droit n'est pas exercé depuis 1997. Les contrôles externes sont effectués de manière ponctuelle. L'établissement du rapport annuel 2003 a pris plus d'une année et il n'est toujours pas publié. Le rapport annuel 2004 n'a toujours pas été publié. En plus, les documents vérifiés des unités d'exécution décentralisées sont inexistantes. Tout ceci justifie une note C ⁴³ .
Passation de marchés			
16 (A).	Le dispositif de passation des marchés publics favorise l'utilisation efficace et rationnelle des ressources publiques grâce à des règles claires qui favorisent la concurrence, la transparence et l'optimisation des ressources.	C	Le dispositif de passation des marchés contient des règles peu précises et inadaptées et son application effective laisse à désirer ; les études (<i>cahiers des charges</i>) sont insuffisantes ; l'expertise externe est rare ; les procédures actuelles ne favorisent pas la concurrence (ministère des Finances, 2006), ce qui donne lieu à la note C. De nombreux cas de corruption suspectée ont été constatés dans les l'attribution des marchés publics, mais ont été peu suivis d'effet.
	Le nombre de critères de référence respectés (c'est-à-dire, le nombre de notes A)	5	

Source : ROSC et CFAA, et enquête des équipes de la BM.

Notes : ^{a/} Un seul astérisque (*) et la présentation en gras signifie que le critère de référence a été respecté.

^{b/} Les notes sont traduites comme suit : A = Bon. B = Moyen. C = Médiocre.

⁴³ Une analyse détaillée des procédures de contrôle en Algérie est attendue depuis bien longtemps et n'est pas le sujet abordé ici. Pour une évaluation officielle récente, se reporter à Ministère des Finances 2006.

4.8 **Dans la même veine, les notes globales obtenues par l'Algérie en matière de gestion budgétaire sont inférieures à la celles d'un pays PPTE moyen.** Le tableau 4.3 montre que l'Algérie enregistre de meilleurs résultats que la moyenne seulement sur trois indicateurs. Elle obtient des résultats similaires sur six autres indicateurs. Ses résultats sont moins bons sur les sept indicateurs restants. Ceci situerait l'Algérie dans le Groupe C des pays PPTE ayant des systèmes de gestion budgétaire moins avancés. Vingt-et-un des 25 pays du Groupe C sont situés en Afrique subsaharienne. Cependant, si l'Algérie continue de faire de solides efforts dans le cadre de ses réformes budgétaires en cours, l'écart qui la sépare des pays PPTE plus avancés se réduira au cours des trois prochaines années. Ses réformes budgétaires actuelles sont loin d'être exhaustives et n'ont pas seulement besoin d'être accélérées. Elles doivent également être axées sur d'autres enjeux fondamentaux abordés ci-après. Une comparaison avec le processus des réformes budgétaires des pays PPTE illustre également les domaines de la performance budgétaire actuelle qui se révèlent relativement plus aisés à réformer (Tableau 4.3).

C. EXAMEN DE LA GESTION BUDGETAIRE DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE

4.9 **L'Algérie pourrait réaliser une performance bien meilleure à celle réalisée actuellement en concentrant son attention sur des aspects bien déterminés de sa gestion budgétaire.** La section précédente fournit des éclairages précieux et des données de référence. La présente section souligne les défaillances majeures au niveau de la gestion budgétaire qui entravent particulièrement l'exécution des investissements.

Tableau 4.3 Évaluation de la GDP de l'Algérie par rapport aux indicateurs des pays PPTE

Indicateur ^a	Algérie (2004)	Modèle PPTE (2005/04)	Répartition détaillée entre les PPTE (25 pays, 2005/04 en %)		
			A ^b	B ^b	C ^b
Formulation					
1. Bonne couverture de l'Administration centrale	C	B	32	56	12
2. Rapport complet sur les sources extrabudgétaires	A**	A	52	36	12
3. Un budget fiable comme outil de programmation **	A*	C	0	40	60
4. Données enregistrées sur les financements extérieurs **	A*	B	16	80	4
5. Classification rigoureuse des opérations	C	B	20	64	16
6. Marquage des dépenses de réduction de la pauvreté	B	A	56	24	20
7. Intégration du budget pluriannuel et annuel *	B**	B	28	52	20
Exécution					
8. Remise de rapport dans les délais requis sur les arriérés de paiement **	A*	C	36	20	44
9. Bonne qualité du système de contrôle interne *	B**	B	4	92	4
10. Des enquêtes régulières de suivi des dépenses effectuées	C	B	4	52	44
11. Rapprochement approprié des comptes	A**	A	48	20	32
Communication de rapports					
12. Rapport budgétaire établi dans les délais requis **	C**	C	16	36	48
13. Rapport régulier sur les dépenses en faveur des pauvres	C	B	28	48	24
14. Enregistrement et arrêt des comptes dans les délais requis	B	A	56	20	24
15. Des comptes vérifiés établis dans les délais requis*	C**	C	0	28	72
Passation des marchés					
16. Passation des marchés efficiente et efficace	C	B	0	72	28

Source : Banque mondiale et FMI (2005) et réponses des autorités algériennes à l'enquête Banque mondiale/FMI.

Notes : ^{a/} Signification des astérisques dans cette colonne :

Pas d'astérisque signifie une performance moins bonne pour l'Algérie.

Un astérisque (*) signifie une meilleure performance pour l'Algérie

Deux astérisques (**) signifient une performance semblable pour l'Algérie.

^{b/} Les notes se traduisent comme suit : A = Bon ; B = Moyen ; C = Médiocre.

Formulation du budget

4.10 Plusieurs insuffisances techniques et institutionnelles font sérieusement obstacle à une gestion budgétaire efficace en Algérie. Il s'agit notamment: a) d'hypothèses inexactes sur la formulation des budgets initiaux ; (b) des importantes réaffectations au milieu de l'année ; c) certaines activités hors budget et, plus particulièrement, les passifs éventuels, qui ne sont pas quantifiés ; d) d'un gradualisme, démarche par incréments par laquelle les allocations au budget ordinaire et, dans une certaine mesure, les affectations au budget d'investissement sont principalement décidés comme des ajustements semi-automatiques aux allocations du budget de l'année précédente, faisant ainsi de l'établissement du budget un exercice de formule simple ; e) une très longue période complémentaire (3 mois) pour clôturer les comptes à la fin du cycle budgétaire ; f) la multiplicité des comptes spéciaux de trésorerie destinés à contourner le cycle budgétaire annuel ; g) une bonne performance globale, avec des variations dans l'exécution sectorielle du budget d'investissement (se rapporter au Chapitre 3) ; h) l'absence d'un budget axé sur les résultats, ce qui se traduit par l'absence d'indicateurs physiques et financiers et, plus généralement ; et i) par l'absence d'un CDMT.

4.11 L'absence de règles budgétaires et l'existence d'hypothèses budgétaires largement sous-estimées et surestimées prévalent encore. Des objectifs budgétaires clairs ne sont pas définis, à l'exception du plafond imposé sur les avances de la Banque centrale. En outre, il n'y a aucune analyse détaillée des programmes ou projets de dépenses, ni d'étude concernant leur viabilité à moyen terme. Le budget n'analyse pas la sensibilité des estimations à l'évolution des variables économiques telles que le prix du baril de pétrole (FMI 2005a). Les hypothèses macroéconomiques irréalistes influent sur le processus budgétaire. Aucune modélisation macroéconomique ou budgétaire élaborée n'est employée pour la conception des scénarios fiscaux et budgétaires. Les estimations ne servent que de guides approximatifs. Cependant, le gouvernement publie une description détaillée de sa série d'hypothèses macroéconomiques (ce qui est appelé *cadrage*). Dans la pratique, les écarts par rapport aux taux de croissance prévus du PIB (en dessous de 5 %) ont été inférieurs à ceux du taux d'inflation (au-dessus de 50 %) au cours des deux dernières années (Tableau 4.4). Les écarts relatifs aux variables budgétaires ont considérablement augmenté. *Du côté des recettes*, s'il est vrai que la sous-estimation des recettes fiscales a été inférieure à un taux raisonnable de 10 %, la sous-estimation des recettes des hydrocarbures a été importante, oscillant entre 38 et 55 %. Cependant, cette dernière sous-estimation est surtout une conséquence de la décision officielle de maintenir le prix de 19 dollars le baril comme le prix de référence du budget. *Du côté des dépenses*, la sous-estimation des dépenses ordinaires est demeurée en dessous d'un niveau acceptable de 10 %, mais la surestimation des dépenses d'investissement révèle une augmentation marquée, de 11 % en 2004 à 44 % en 2005 (en ce qui concerne le budget complémentaire qui est approuvé en milieu d'exercice).

Tableau 4.4 Loi de finances : Initiale et Supplémentaire – hypothèses et valeurs réalisées

	2004		2005		
	Initial	Réalisé	Initial	Supplémentaire	Réalisé
Croissance du PIB (%)	5,1	5,2	5,2	5,4	5,3
Inflation en fin d'année (%)	2	2,0	3	3,5	1,7
Recettes des hydrocarbures (MMDA)	862	1571	899	899	2,353
Recettes fiscales (MMDA)	532	580	597	n.a.	644
Dépenses ordinaires (MMDA)	1 200	1 245	1 200	1 255	1 292
Dépenses d'investissement (MMDA)	720	646	750	1 048	730
Déficit budgétaire (–) (en % du PIB)	7,9	6,9	6	12,7	14,2
Prix du brut (en dollar le baril)	19,0	38,5	19,0	19,0	54,6
Exportations d'hydrocarbures (en milliards de dollars)	16	31,6	17,8	17,8	45,6

Source : Loi de finances du ministère des Finances 2004 et 2005, et FMI.

4.12 La pratique qui consiste à établir des budgets supplémentaires (appelées complémentaires) en milieu d'année est largement appliquée et répandue – non pas en nombre, mais par l'importance des ressources supplémentaires. En 2004, les ressources ajoutées à titre de budget supplémentaire étaient marginales ; en 2005, elles représentaient une hausse de 18 % par rapport au budget initial affecté aux dépenses ordinaires et d'investissement (Tableau 4.4). Le fait d'ériger en règle l'élaboration de budget supplémentaire réduit l'importance du budget initial approuvé par le Parlement, suscite au sein des ministères des espoirs quant à l'obtention de ressources supplémentaires en milieu d'année et aboutit à un réajustement des dépenses publiques, parfois de manière significative pour certaines entités en milieu d'exercice⁴⁴. L'établissement des budgets supplémentaires a une autre signification importante : il modifie les priorités budgétaires déplaçant les ressources à l'intérieur des postes de dépenses. Certes, dans la plupart des cas, il faut une justification raisonnable pour le faire. Cependant, l'ampleur significative de l'augmentation du budget 2005 autorise à penser que l'introduction d'une réserve pour éventualités pourrait être une solution plausible si elle est maintenue dans des limites raisonnables. Par ailleurs, même si des budgets supplémentaires sont approuvés, les ministères ont une capacité d'absorption limitée pour l'exécution de leurs budgets d'investissement complémentaires, ce qui a été le cas en 2005.

4.13 L'une des difficultés dans la formulation du budget a trait à l'existence de ressources hors budget (les recettes affectées surtout) et plus particulièrement de passifs éventuels non dûment quantifiés. L'affectation des recettes de TVA aux administrations infranationales n'est pas nécessairement une mauvaise pratique car elle garantit un flux constant de ressources. Cependant, cela favorise le morcellement du budget qui réduit la capacité du gouvernement d'établir un ordre de priorité entre les politiques et les dépenses.

- Il y a beaucoup d'impôts fiscaux et parafiscaux qui sont affectés à des STA et qui ne sont pas quantifiés, par exemple, la taxe sur les camions en surcharge (ce qui est appelé charge à l'essieu pour l'entretien des routes) et les taxes environnementales appliquées aux hôpitaux et industries polluants.
- Les autres passifs hors budget ou passifs éventuels peuvent être assez importants. Il n'existe aucune estimation quantifiable des dépenses fiscales, des subventions et garanties implicites, et des activités quasi-budgétaires des banques publiques. De plus, plusieurs entités gouvernementales (Sonelgaz, Banque Algérienne de Développement, Algérie Télécom, et autres)

⁴⁴ Parfois, l'impact du financement supplémentaire peut même aller au-delà de simples hausses et réaffectations budgétaires. Le lancement du LFC 2005 représentait le passage d'une position modérée à une position plus expansive dans les politiques de dépense.

traînent des prêts ou des créances improductives qui pourraient se chiffrer à plus d'un milliard de dollars, soit 1,2 % du PIB en 2004 (FMI 2005a).

- En ce qui concerne les recettes des hydrocarbures, les ressources de la Sonatrach sont exceptionnellement bien contrôlées et une partie de ces ressources sert à alimenter le FRR ; cependant, c'est loin d'être le cas avec les entreprises publiques algériennes.⁴⁵ Les ressources du FRR sont définies en deux étapes : premièrement, environ 2/3 des revenus d'exportation d'hydrocarbures de la Sonatrach et d'autres compagnies étrangères alimentent le budget ; et deuxièmement, sur ces ressources, tout montant supérieur au prix de référence de 19 dollars alimente le FRR.

4.14 Le processus budgétaire est archaïque et morcelé car, dans la pratique, l'Algérie est doté de deux budgets. Le *budget de fonctionnement* est classé, de par sa nature, comme un budget administratif et financier, tandis que le budget d'investissement est classé par secteur et sous-secteur. En terme pratique, cette division empêche une bonne programmation conjointe des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement (voir le chapitre 3). Par ailleurs, l'absence d'une planification opérationnelle ou programmatique empêche l'établissement d'un lien entre les ressources et des objectifs de politique sectorielle spécifiques.

4.15 La programmation budgétaire est inertielle, mais pas par manque d'espace budgétaire. L'inertie budgétaire peut être considérable et due à la rigidité du budget. Cependant, ce n'est pas le cas en Algérie. En 2005, environ 2/3 du montant total des dépenses budgétaires était rigide, réparties comme suit : 23 % pour les salaires et les pensions des Mudjahidins, 15 % pour le service de la dette, et 27 % pour les transferts. Selon les normes internationales, un ratio de rigidité budgétaire situé à ce niveau est considéré comme étant faible⁴⁶. Ceci laisse une grande flexibilité dans d'importantes composantes du budget algérien, notamment en ce qui concerne les biens et services et les dépenses en capital. Ainsi, l'inertie budgétaire trouve plutôt son origine dans les pratiques budgétaires traditionnelles. La programmation budgétaire est inertielle lorsque son affectation à des postes budgétaires pour l'année n+1 augmente selon un taux de croissance constant (souvent l'inflation) par rapport à son affectation pour l'année n. Si l'on se réfère par exemple au rapport présentant la loi de finances 2004, les dépenses de fonctionnement pour 2005 et 2006 ont été calculées en prévoyant une hausse de 2 % par an (FMI, 2004a). Selon les autorités gouvernementales, la hausse convenue pour la plupart des dépenses de fonctionnement était de 3 % en 2005. L'inertie budgétaire est également souvent appliquée aux dépenses d'investissement, et plus fréquemment aux projets en cours. Cependant, ces dernières années, les autorités du ministère des Finances ont réexaminé les différentes enveloppes budgétaires allouées aux projets PSRE en cours et aux projets PCSC à venir. Les tentatives pour rompre avec l'inertie budgétaire se heurtent à trois limites importantes. Premièrement, la reprogrammation des réaffectations budgétaires pour les projets au cours de l'année n+1 s'effectuent sans avoir une idée précise de leur degré d'exécution physique et financière au cours de l'année n. Deuxièmement, les premières directives budgétaires communiquées autour du mois d'avril de l'année n ne prévoient pas de plafonds prédéterminés par institution, par secteur et par projet. Ceci impose au Directeur de l'office du budget d'engager de très longues négociations en juin et en juillet. Troisièmement, la programmation budgétaire devient totalement inutile dans le cas où l'exécution des projets est déconcentrée, ne laissant ainsi à l'administration centrale aucun moyen de contrôler l'exécution qui est décidée par les autorités régionales (walis) au niveau des wilayas.

4.16 L'absence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) bien conçu est une faille majeure au cœur de la stratégie d'investissement du gouvernement. Un CDMT est un instrument essentiel grâce auquel le gouvernement peut clairement définir ses priorités de dépenses stratégiques dans les

⁴⁵ D'après Jeune Afrique (No.2373, July 2-8, 2006), 221 entreprises publiques ont déjà été privatisées, et il reste un total de 950.

⁴⁶ L'on considère que les ratios de rigidité budgétaire « élevés » sont les ratios supérieurs à 80 %, que l'on retrouve le plus souvent dans la plupart des pays de l'Amérique latine et des PPTE.

limites d'une enveloppe de ressources budgétaires viable. Un CDMT vise trois objectifs : amélioration de la performance macroéconomique, plus particulièrement de la rigueur budgétaire ; meilleure répartition des ressources entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs ; et utilisation plus rationnelle des ressources publiques. Les objectifs complémentaires sont, entre autres : une meilleure prévisibilité budgétaire pour les ministères d'exécution ; une responsabilité politique accrue en ce qui vis-à-vis des résultats des dépenses publiques grâce à un processus de décision plus légitime et le renforcement de la crédibilité des décisions budgétaires par la prise en compte effective des contraintes politiques qui ont été exprimées en amont.

4.17 L'absence d'un CDMT révèle l'absence d'un cadre stratégique permettant aux dépenses d'être inspirées par les priorités de politique générale et tempérées par les réalités budgétaires. Un CDMT combine, d'une part, une enveloppe de ressources budgétaires fixée du sommet à la base et, d'autre part, des affectations des ressources disponibles effectuées de façon rationnelle et dans un souci d'économie, décidées de la base au sommet, et dans le cadre d'une programmation budgétaire pluriannuelle. L'enveloppe de ressources fixée du sommet à la base (souvent connue sous le nom « plafond de dépenses ») est fréquemment déterminée par un modèle macroéconomique qui établit une projection des plafonds budgétaires et une estimation des recettes et des dépenses ciblées pour les prochaines années (le plus souvent les trois prochaines années). À ce titre, elle impose une définition préalable des priorités nationales. L'approche de la base au sommet (souvent désignée sous le nom de « dépenses minimum plancher ») résume l'évaluation des secteurs concernant leurs principales priorités de programmes et de projets, en ayant en vue l'optimisation des enveloppes minimales. Tandis que l'approche du sommet à la base est conjointement déterminée par les autorités budgétaires et celles de la Banque centrale, les pays comme le Brésil et l'Ouganda ont mis au point une approche ascendante du CDMT à travers un processus participatif en associant les administrations infranationales et la société civile. Comme cela est démontré à l'encadré 4.1, un CDMT couvre essentiellement six étapes. La variante la plus fréquente de cette approche commence par une phase d'expérimentation dans un nombre déterminé de ministères, comme c'est le cas en Algérie. Le succès de l'expérience pilote est nécessaire pour que la programmation à moyen terme puisse acquérir une plus large crédibilité.

Encadré 4.1 Les six étapes d'un cadre de dépenses à moyen terme détaillé

1. *Élaboration d'un cadre budgétaire macroéconomique.* Un modèle macroéconomique qui incorpore des projections de recettes et de dépenses à moyen terme (pluriannuel).
2. *Élaboration de programmes sectoriels.* Accord sur les objectifs sectoriels, les résultats et évaluation des activités, élaboration de programmes et de sous-programmes et estimation préliminaire des coûts.
3. *Élaboration de cadres de dépense sectoriels (SFE).* Analyse des arbitrages intra-sectoriels et intersectoriels.
4. *Définition des enveloppes de ressources par secteur.* Fixation de plafonds budgétaires annuels et à moyen terme.
5. *Élaboration de budgets sectoriels.* Sélection de programmes clés annuels et à moyen terme (avec des montants plancher) au niveau des secteurs, faisant ainsi correspondre les priorités intra-sectorielles spécifiques avec les plafonds budgétaires généraux.
6. *Approbation finale des autorités politiques.* Présentation d'estimations budgétaires au gouvernement et au parlement pour approbation.

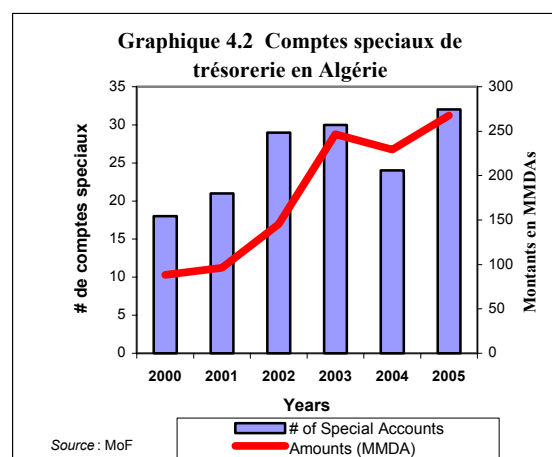
Source : Banque mondiale, 1998b

Exécution et suivi du budget

4.18 La *Journée supplémentaire* qui clôture chaque année le processus budgétaire dépasse actuellement trois mois (et pour clôturer le mois, plus de 10 jours).

Ainsi, le processus d'exécution effective du budget de l'exercice ne démarre que plus de trois mois après le 1^{er} janvier. En outre, la renégociation tardive des documents d'annexes budgétaires contenant les affectations spécifiques ne permet pas la disponibilité des crédits en début d'exercice. Le fait que les ordonnateurs ne prescrivent pas de nouveaux crédits pendant l'ouverture de la *Journée supplémentaire* engendre

artificiellement de graves problèmes de trésorerie qui ont une incidence sur le cycle d'exécution. Au lieu de régler le problème à sa source, les autorités y ont paré en créant une autre distorsion, à savoir l'expansion significative des comptes d'affectation spéciale de Trésorerie.



4.19 Dans la pratique, les STA servent à contourner l'interdiction de reporter la loi de finances en maintenant les crédits annuels au-delà du cycle budgétaire. Ceci explique pourquoi le nombre de ces reports et le volume des ressources transférées par ce moyen sont en augmentation. Les STA sont créés par une loi des finances et sont soumis à des règlements bien définis. Il y a six types de STA pour a) les services commerciaux de l'État, b) les fonds affectés, c) le financement des avances du Trésor, d) les prêts, e) les transactions avec des gouvernements étrangers ou les prêts et, f) les participations et les obligations. Les règlements exigent que les opérations sur ces comptes (à l'exception des services commerciaux de l'État) soient gérées comme des opérations budgétaires générales. Ils sont plafonnés à un niveau de découvert maximum et doivent être annexés au projet de loi des finances et être accompagnés d'un rapport détaillé sur leur mode de fonctionnement. Néanmoins, ces règlements n'ont pas été mis en application, ce qui ne favorise pas suffisamment la transparence sur les opérations des STA. Le Parlement n'est pas informé du montant total des dépenses et recettes prévues ou réalisées sur ces comptes (IMF, 2004a). Les STA ont été également utilisés comme moyen de prévenir des déficits de trésorerie artificiels pendant les premiers mois de l'exercice budgétaire. Ainsi, de façon tout à fait prévisible, les autorités publiques ont décidé en 2005 de placer un montant significatif des ressources approuvées au titre du PCSC sous la gestion des comptes d'affectation spéciale. En conséquence, les STA sont rapidement en train de gagner du terrain. Entre 2000 et 2005, leur nombre a presque doublé, passant de 18 à 32 %, tandis que le montant des transferts à partir du budget a triplé, passant de 88 milliards de DA à 268 milliards de DA (Graphique 4.2)⁴⁷. Les autorités sont conscientes de ceci, et ont amélioré de façon significative la qualité et l'enregistrement des données, ce qui permet un meilleur suivi de leurs opérations.

4.20 L'État est probablement en train de payer des primes implicites aux fournisseurs en compensation pour ses carences en matière de gestion de la trésorerie. L'État est réputé être un mauvais payeur (ministère des Finances, 2005). Les opérations sont enregistrées selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée qui permet de prendre en compte certains postes en attente de règlement (IMF, 2005). Aucun suivi n'est assuré concernant le délai précis de règlement⁴⁸. En dehors de l'irrégularité (par exemple, en ce qui concerne les salaires), les ministères ont pointé les retards dans le règlement des obligations qui sont de nature à donner le plus souvent de l'État l'image d'un parasite aux

⁴⁷ Le nombre réel des STA est plus élevé. En effet, le rapport Ministère des Finances 2006a dénombre au total 64 STA pour 2005, tout en reconnaissant que 22 des STA existants n'obéissent pas à une structure comptable conforme à la loi.

⁴⁸ Les dépenses sont enregistrées sur la base des ordres de paiement et non sur la base des décaissements.

yeux des fournisseurs. Cela peut entraîner une surfacturation des prestations rendues. Souvent, la mauvaise performance du système bancaire sert de justification, lorsque les retards dans la « compensation » des virements bancaires atteignent environ deux mois en moyenne (ministère des Finances, 2005).

4.21 La fiabilité du budget est bonne, quoique les réaffectations désignent implicitement les « gagnants » et les « perdants ». En examinant quatre années de dépenses ordinaires effectivement exécutées par rapport aux dépenses initialement inscrites au budget, plusieurs constats notables se dégagent (Tableau 4.5). Premièrement, la fiabilité du budget est très bonne (le montant total des dépenses effectives représentait 103 % des dépenses inscrites au budget). Deuxièmement, il n'y a pas un schéma clair des excédents de dépenses ou de sous-utilisation des fonds, ni au niveau institutionnel, ni par période. Troisièmement, on note une nette persistance des excédents de dépenses ou des sous-utilisations de fonds par les différents secteurs. Les secteurs affichant un excédent de dépenses supérieur à 15 % sont : les services du chef du gouvernement, les charges communales, les travailleurs et la sécurité sociale et la présidence de la République. Les secteurs présentant un volume important de fonds sous-utilisés sont le plus souvent ceux de la pêche, des technologies de l'information et des postes, les relations avec le parlement, ainsi que l'énergie et les mines. Pour sa part, le chapitre précédent a examiné la fiabilité des dépenses d'investissement, où un taux d'exécution globale de 95 % était considéré comme acceptable entre 2001 et 2004, quoique avec de grandes variations entre les secteurs (se reporter au Chapitre 3 pour une présentation détaillée).

4.22 Le manque d'indicateurs de performance et de suivi des objectifs de dépenses révèle l'absence d'un cadre budgétaire axé sur les résultats. Le suivi de l'exécution du budget est un processus de longue haleine et se limite à la vérification des crédits, à l'observation appropriée des procédures et à la régularité des documents (avec approbation des bons de commande et contrôle financier pour les dépenses). La présentation du budget est extrêmement simple. Elle ne contient ni ratio budgétaire, ni indicateurs physique et financier. L'absence d'un CDMT qui établirait le lien entre les priorités de dépenses et les politiques gouvernementales, empêche également le gouvernement d'affecter les ressources conformément à ses objectifs à long terme. Il est donc presque impossible d'envisager des arbitrages budgétaires s'appuyant sur des politiques clairement définies et des propositions alternatives de coûts. De même, le respect des normes dans l'engagement des ressources (telles que réparties entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs) ne peut être contrôlé par rapport à des indicateurs de résultats correspondants.

Tableau 4.5 Exécution du budget des dépenses institutionnelles, administration centrale 2001-2004 ^{a/}					
Entités sectorielles	2001	2002	2003	2004	Moyenne 2001-2004
Présidence de la République	1,2	1,2	1,1	1,1	1,17
Services du Chef du gouvernement	1,9	2,7	0,7	1,1	1,61
Défense nationale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,01
Justice	1,0	1,0	0,9	1,0	0,95
Intérieur, administrations locales	1,0	1,0	0,9	1,0	0,97
Affaires étrangères	1,10	1,16	1,13	1,05	1,11
Finances	0,87	0,88	0,90	0,87	0,88
Ressources en eau	0,97	1,16	1,02	1,09	1,06
Petites et moyennes entreprises et artisans	0,88	0,98	1,02	0,81	0,92
Énergie et mines	0,81	0,79	0,73	0,80	0,78
Éducation	0,99	1,00	0,98	1,12	1,02
Communication et culture	1,07	1,52	1,04	1,41	1,26
Enseignement supérieur et recherche scientifique	1,00	1,00	0,94	1,04	0,99
Jeunesse et sports	0,99	1,05	1,02	1,21	1,07
Commerce	0,85	0,84	0,81	0,89	0,85
Technologies de l'information et services postaux	0,84	0,84	0,84	0,43	0,74
Formation professionnelle	0,99	0,99	1,01	1,02	1,00
Affaires religieuses	0,96	0,94	0,98	1,10	0,99
Logement et urbanisme	0,97	0,93	1,00	1,01	0,98
Industrie	0,88	0,95	0,92	0,97	0,93
Travail et sécurité sociale	1,00	1,00	1,00	1,76	1,19
Emploi et solidarité nationale	0,92	1,03	0,99	1,10	1,01
Moudjahidine	0,77	0,94	0,92	1,16	0,95
Agriculture et développement rural	1,11	1,29	0,99	1,06	1,11
Relations avec le Parlement	0,72	0,76	0,82	0,68	0,74
Santé, population, et réforme des hôpitaux	1,04	1,05	1,02	1,04	1,04
Travaux publics	0,97	0,96	1,02	1,13	1,02
Répartition territoriale et environnement	0,83	0,78	0,87	0,96	0,86
Tourisme	0,85	1,09	0,78	0,88	0,90
Transports	1,00	0,99	1,03	1,06	1,02
Pêche et ressources <i>halieutiques</i>	0,87	0,64	0,65	0,77	0,73
<i>Total partiel</i>	0,96	1,00	0,97	1,07	1,00
Charges communales ^{b/}	1,72	0,91	1,32	0,90	1,21
<i>Total</i>	1,09	0,99	1,02	1,03	1,03

Source : Ministère des Finances.

Notes : Les zones ombrées représentent les excédents de dépenses ou les sous-utilisations de fonds supérieures à 15 %.

^{a/} Le ratio entre budget exécuté et budget initialement approuvé (prévu) par an.

^{b/} Comprend la « participation et la promotion des investissements ».

4.23 Les défaillances en matière de suivi et de communication de rapports entraînent une transparence budgétaire limitée. L'Algérie n'a encore participé à aucune étude comparative rigoureuse de la gestion budgétaire. Elle n'est donc pas officiellement classée au plan de ses pratiques budgétaires globales⁴⁹. Il serait très utile que l'Algérie participe à des classements mondiaux mis au point récemment. Il y a le classement officiel de l'OCDE et de la Banque mondiale. Il couvre l'ensemble des pays du monde et prend en compte les problèmes de formulation, d'exécution, de contrôle comptable, de suivi, de

⁴⁹ En fait, l'Algérie a à peine répondu à deux des sept sections du questionnaire 2003 de l'OCDE. À ce jour, elle n'a pas répondu à l'exercice de mise à jour en cours pour 2006 (OCDE et Banque mondiale, 2003).

documentation et de gestion de la performance budgétaire, les relations budgétaires entre les échelons de l'administration et les problèmes particuliers.⁵⁰

D. LA GESTION BUDGETAIRE PAR LES WILAYAS ET LES ADMINISTRATIONS COMMUNALES

4.24 L'autonomie limitée résultant des contraintes liées au financement apparaît comme une faille dans la formulation des budgets par les administrations infranationales. Ceci est largement lié aux particularités de la gestion des transferts entre les différents échelons de l'administration en Algérie. Les wilayas et les communes sont des personnes juridiques ayant leurs propres budgets. Ils sont administrés par des assemblées élues. La loi de finances définit formellement une formule de partage des recettes qui prescrit ce qui suit : a) la part des recettes fiscales qu'ils doivent recevoir directement, à savoir 20 % des recettes de TVA ; b) le montant des transferts budgétaires provenant du Fonds commun des collectivités locales (FCCL), financé par les impôts et les crédits de paiement⁵¹ ; c) leurs responsabilités en matière de dépense ; et d) les mécanismes par lesquels le gouvernement approuve et contrôle leurs budgets. Comme on l'a vu, les subventions exceptionnelles entraînent une intervention considérable de l'administration centrale dans l'élaboration des budgets communaux et l'absorption des dettes des communes envers certaines entreprises publiques. Il ne serait pas surprenant de constater que les administrations infranationales, qui sont si dépendantes des transferts, se retrouvent par la suite face à des difficultés de trésorerie et soient moins capables de gérer l'exécution de leurs budgets.

4.25 La formulation du budget au niveau local reproduit les carences constatées au niveau central. Le contrôle des budgets des communes est exercé par les walis, qui sont les représentants de l'administration au niveau des wilayas. Les walis sont également chargés d'exécuter les budgets des wilayas. Peu de wilayas et de communes sont dotés d'un plan stratégique. La priorité en matière de gestion budgétaire est accordée à l'enregistrement des opérations plutôt qu'à l'établissement de rapports ou à la planification. En fait, ils semblent considérer la formulation du budget comme un autre mal nécessaire imposé par l'Administration centrale, au mieux, comme un exercice de routine inertiel.

- Les wilayas et les communes formulent leurs budgets sans tenir compte des directives stratégiques nationales. Aucune disposition juridique ne les oblige à faire autrement⁵². Mais si une telle disposition devait exister, les administrations infranationales seraient absolument contraintes de les appliquer, en raison de l'absence générale de définition des objectifs nationaux. Cependant, quelques exceptions sont à signaler. Comme les institutions n'ont pas formulé d'objectifs nationaux, certaines wilayas et communes communiquent entre eux et ont ainsi abouti à un consensus sur des objectifs locaux communs (se reporter au Chapitre 7 pour des exemples dans le secteur de l'éducation).
- Pour ce qui est des administrations infranationales, il n'existe aucun cadre garantissant la rigueur budgétaire. Le niveau de transfert annuel, qui revêt lui-même un caractère discrétionnaire et problématique, constitue l'unique contrainte budgétaire formelle pesant sur les wilayas et les communes. Aucune contrainte n'est constatée au niveau de l'endettement ou de l'obtention de dons. Ainsi, les administrations infranationales accumulent souvent des arriérés vis-à-vis des entreprises de services publics. L'expérience au plan international démontre que cette pratique entraîne souvent un endettement local peu soutenable. Les informations disponibles n'ont pas

⁵⁰ En 2006 l'Algérie a participé au projet privé dénommé International Budget Project, qui concernait 25 pays au moment de son lancement en 2004, et qui devrait presque doubler sa couverture d'ici à 2006. Il porte surtout sur plusieurs aspects de la transparence, notamment la participation des citoyens, les attributs du Parlement, les contrôles du cycle budgétaire, les contrôles interne et externe, l'obligation de rendre compte, l'information concernant la dette publique, et la qualité et l'actualité des données. Voir www.openbudgetindex.org.

⁵¹ Le FCCL vise à compenser la réduction éventuelle des recettes fiscales des collectivités locales tout en assurant une régularisation selon des critères établis. Il décaisse des subventions destinées à aider les communes à financer des déficits (environ 1 200 sur 1 541 en 2004 (FMI, 2005a)).

⁵² La Loi de finances organique ne fait aucune référence à une telle disposition. Les wilayas rendent compte au ministère de l'Intérieur, et non au Ministère des Finances.

permis d'évaluer le niveau d'endettement des administrations locales vis-à-vis du système bancaire public.

- La formulation du budget se fait à court terme. Le processus budgétaire n'est pas utilisé pour améliorer l'efficacité dans l'affectation des ressources, ni pour faire correspondre les services publics aux priorités des citoyens. L'absence d'une budgétisation pluriannuelle est également caractéristique des administrations infranationales. De plus, la budgétisation participative n'existe pas. Seul un petit nombre de communes consultent régulièrement les communautés sur les questions budgétaires à court terme.
- Les prévisions des dépenses futures sont établies sur la base des niveaux précédents, et les considérations d'efficacité sont absentes. Les administrations infranationales reproduisent les pratiques de budgétisation inertielle de l'Administration centrale. Aucune mesure d'incitation n'est adoptée à l'égard des dirigeants politiques locaux pour les inciter à rechercher des solutions créatives pour la détermination des coûts afin d'améliorer leur efficacité budgétaire.

4.26 Il n'existe aucune information permettant de savoir si l'exécution du budget est affectée par les arriérés de transferts, sur une base annuelle, mais aussi sur une base mensuelle. Les transferts pour le partage des recettes en Algérie sont effectués de façon irrégulière. Pour un mois donné, il pourrait y avoir plusieurs paiements, un paiement unique ou aucun paiement du tout. En conséquence, le flux des paiements par virement est instable. Cette instabilité des virements menace la capacité des communes et des wilayas à faire face aux coûts des services régulièrement utilisés. Elle empêche également une fourniture efficace des services locaux dans les secteurs de l'eau, de l'évacuation des eaux usées et des routes et entraîne des interruptions dans la fourniture des services.

4.27 Le contrôle et le suivi budgétaire dans les administrations infranationales sont peu développés et difficiles à assurer. Ni les communes ni les wilayas ne procèdent régulièrement à des contrôles internes. En outre, le Ministère de l'intérieur ne procède pas à un contrôle externe des wilayas et les walis ne contrôlent pas les communes. La *Cour des Comptes* n'impose pas de sanctions administratives bien qu'elle en ait formellement le pouvoir. Les citoyens et les utilisateurs locaux ont encore moins de capacité pour assurer le suivi et de pouvoir pour assumer le contrôle budgétaire.

4.28 La communication de rapports sur les budgets infranationaux et la dette est très insuffisante. La fiscalité des administrations locales ne ressort pas dans les documents accessibles au public. Le ministère des Finances n'exige pas de rapport sur l'exécution du budget des communes et des provinces. Et lorsqu'elles sont invitées à le faire, les administrations locales envoient des informations incomplètes. Bien qu'il n'existe aucune donnée officielle sur les rapports, les responsables du ministère des Finances indiquent qu'une petite minorité de communes et de wilayas renvoient leurs budgets exécutés au ministère des Finances, et lorsqu'ils le font, c'est souvent de manière tardive.

E. RECOMMANDATIONS

4.29 La performance en matière de GDP mérite d'être améliorée à tous les stades (formulation, exécution, suivi, contrôle, passation de marchés et évaluation). Heureusement, l'Algérie a déjà entrepris l'exécution d'un plan d'action pluriannuel visant à moderniser son système budgétaire (*Projet de modernisation des systèmes budgétaires—MSB*). Le MSB se réfère surtout au niveau central, bien qu'il y ait également des prolongements au niveau infranational. La présente section fournit un aperçu des principales mesures à prendre, tout en y incorporant celles qui s'inscrivent dans le cadre du plan d'action en cours. Elle tient également compte des recommandations issues du Rapport 2005 sur l'observation des normes et codes (ROSC) du FMI. D'une manière générale, la priorité à court terme devrait être de maintenir sur les rails le processus de modernisation budgétaire en cours en s'appuyant sur le système actuel qui n'est pas encore entièrement informatisé. Tout en procédant également à une remise à niveau

du cadre réglementaire, les autorités publiques tentent actuellement d'élaborer des stratégies sectorielles afin d'orienter les affectations budgétaires pluriannuelles sectorielles, l'établissement de priorités en matière de programmes et la définition de critères de référence.

4.30 Des enseignements intéressants peuvent être tirés des quatre ans de mise en œuvre des plans d'action de modernisation budgétaire semblables par les pays PPTE qui ont été examinés par la Banque mondiale et le FMI (2005). Le domaine où une amélioration profonde sera la plus facile à entreprendre semble être celui de l'établissement de rapports budgétaires, notamment en ce qui concerne le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté (Indicateur 13), l'enregistrement et la clôture dans les délais des opérations à la fin de l'exercice (Indicateur 14) et la communication à temps d'informations vérifiées (Indicateur 15). Par contre, aucun pays n'a respecté le critère de référence relatif à la passation de marchés. La formulation, l'exécution et le contrôle du budget entraînent des résultats inégaux. L'on constate des améliorations plus significatives dans la formulation du budget au niveau de la couverture du budget (Indicateur 11), la redéfinition de la nomenclature budgétaire par fonction ou par programme (Indicateur 5), et l'intégration des prévisions de dépenses pluriannuelles dans le cycle budgétaire (Indicateur 7). L'on observe des améliorations plus rapides dans l'exécution budgétaire au niveau du rapprochement systématique des documents budgétaires et des documents bancaires (Indicateur 11). L'identification de ces domaines promet d'être une donnée inestimable pour définir l'ordre de succession des actions possibles à l'avenir.

4.31 Une autre donnée importante figure dans les recommandations du ROSC pour une gestion budgétaire transparente en Algérie. Les principales recommandations sont présentées à l'encadré 4.2.

Encadré 4.2 Principales recommandations du Module transparence FMI-ROSC de l'Algérie

En décembre 2004, un rapport du FMI sur l'Observation des normes et codes (ROSC) a évalué les pratiques de transparence budgétaire de l'Algérie à la lumière du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence dans les politiques monétaires et financières du FMI* (FMI, 2005a).

Le ROSC a constaté que l'Algérie est en train d'exécuter des réformes qui ont permis de clarifier les rôles des parties prenantes dans le secteur public et d'élucider la manière dont les autorités gouvernementales peuvent intervenir dans l'économie. En revanche, des progrès importants devront être accomplis pour atteindre un niveau de transparence satisfaisant dans le secteur budgétaire. On peut citer au nombre des principaux problèmes : a) d'importantes opérations quasi-budgétaires au niveau des banques et entreprises publiques ne sont pas évaluées de façon précise ; b) des données budgétaires qui se réfèrent essentiellement à l'Administration centrale ; c) un cadre juridique régissant l'élaboration et l'exécution du budget, laissant ainsi peu de place à l'amélioration de la comptabilité, de la budgétisation et de l'observation des normes par l'Administration ; et d) très peu d'informations mises à la disposition du Parlement et du grand public concernant les options budgétaires et l'état des finances publiques.

Le ROSC a recommandé quatre mesures essentielles :

1. Les informations fournies au Parlement et au public doivent être améliorées en révisant les documents budgétaires et en faisant une large diffusion des données budgétaires qui sont nettement plus faciles à comprendre. Les informations qu'il est proposé d'inclure sont : des comptes d'affectation spéciale pour les fonds affectés : les opérations de liquidité temporaire, les prévisions de remboursement au titre du principal de la dette, le solde primaire et le solde hors hydrocarbure, les dépenses fiscales et les comptes détaillés des actifs financiers, les garanties gouvernementales et les subventions implicites.
2. Une nouvelle loi de finances organique doit être approuvée, réglementant le système financier. Elle remplacerait les activités quasi-budgétaires des entités du secteur public par un système de subvention budgétaire direct. Elle réformerait également le financement des administrations locales.
3. La gestion doit être renforcée, d'abord et avant tout, en modernisant le système de classification budgétaire, le cadre comptable et les contrôles budgétaires.
4. Le nombre des comptes d'affectation spéciale doit être réduit.

Source : IMF 2005a

4.32 À court terme, il y a un lien logique entre, premièrement, le travail en cours visant à moderniser l'élaboration du budget et la classification des dépenses ; deuxièmement, l'amélioration du circuit de la dépense ; et troisièmement, l'informatisation de la gestion budgétaire. La série d'actions visant à moderniser l'élaboration du budget et la classification des dépenses permettra de : a) réorganiser le budget par programme ; b) faciliter la présentation du budget sous des formes variées, notamment économique, administratif, financier, opérationnel, par programme c) mieux définir les objectifs sectoriels de chaque programme ; et d) identifier un ensemble restreint d'indicateurs de performance budgétaire axée sur des résultats. La série d'actions visant à améliorer le circuit de la dépense permettra de simplifier les procédures d'exécution et de contrôle des dépenses, tout en surveillant les dépenses lorsque le besoin se fait sentir. Ces deux séries d'actions sont liées à un système de gestion budgétaire informatisé qui intégrera de manière virtuelle les systèmes de gestion budgétaire et comptable, facilitant ainsi un suivi détaillé des dépenses.

4.33 Pendant la durée du processus de modernisation budgétaire en cours, plusieurs résultats doivent être réalisés d'ici à la fin de l'année 2007. Il s'agit entre autres: a) d'une nouvelle nomenclature budgétaire ; b) des budgets de fonctionnement (récurrents) et d'investissement intégrés, ainsi que la réorganisation de la structure de programme; c) plusieurs stratégies sectorielles actualisées soutenant l'élaboration du budget 2008 ; et d) des rapports réguliers sur le suivi des projets PCSC. Le changement doit être graduel. En tenant compte du temps normalement nécessaire pour la mise en place et la mise en service des systèmes informatiques, l'on ne peut s'attendre à ce que le système comptable et d'exécution budgétaire intégré soit opérationnel d'ici à 2009. L'exécution et le contrôle du budget seront néanmoins assurés d'ici à cette date sur la base de la nouvelle nomenclature. À cet égard, les principales recommandations suivantes sont formulées :

- Acheter de façon prioritaire la nouvelle nomenclature budgétaire économique en cours dans les délais fixés (c'est-à-dire d'ici à la fin 2006). La nouvelle nomenclature sera conforme au *Manuel des finances publiques* du FMI.
- Réorganiser les documents du budget pour 2008 au moyen de nouveaux règlements instaurant la nouvelle classification économique (a) intégrant les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ; et (b) réorganisant la structure des programmes chez les ministères pilotes et puis au reste des ministères. Les ministères pilotes doivent avoir fini avec leur nouvelle structure des programmes à la fin de 2006. Ceux-ci sont : Santé, Education supérieure, Travaux publics, Transports et Finance.
- Établir un rapport annuel sur l'exécution des projets PCSC en 2007, tout en utilisant les systèmes d'information existants. À partir de 2008, ce rapport-ci pourrait devenir biennuel.
- Introduire au Parlement le projet de nouvelle loi de finances organique à la fin 2006. Son avant-projet actuel a pour but de restructurer la présentation du budget ; réduire et mieux réglementer les comptes spéciaux de trésorerie ; préciser et étendre les annexes de la loi de finances ; améliorer la transparence des ressources hors budget ; instaurer de nouvelles procédures pour l'approbation des suppléments budgétaires en cas d'imprévus, et introduire des nouvelles réglementations pour les finances des collectivités locales. La loi définira également d'importantes spécifications juridiques (par exemple, une nomenclature budgétaire unique, des définitions actualisées des recettes et dépenses, une définition commune des dépenses en capital et des investissements en capital (qui sont en fait différents ; se reporter au Chapitre 3), et les tableaux types à incorporer comme annexe dans la loi de finances annuelle (ministère des Finances, 2006b).

4.34 À moyen terme, l'Algérie doit accélérer la mise en place d'un CDMT. Du côté positif, l'espace budgétaire de l'Algérie représente un avantage certain pour l'élaboration d'un CDMT. Toutefois, l'expérience au plan international a amplement démontré que les mauvaises pratiques en matière de gestion des dépenses publiques peuvent empêcher de tirer pleinement avantage de l'utilisation de l'espace budgétaire disponible pour financer un CDMT. Dans tous les cas, l'amélioration de la formulation du

budget suivant une formule pluriannuelle devrait s'avérer extrêmement importante pour le PCSC, quoique cela ne devrait pas être considéré comme une panacée à la multitude de problèmes liés à la gestion des dépenses publiques qui existent par ailleurs. Quelle que soit son importance, un CDMT ne doit pas détourner l'attention des autres insuffisances. Plus fondamentalement, l'Algérie doit s'attaquer à plusieurs autres problèmes cruciaux en vue de les résoudre :

- **Compléter, dans l'ordre, la restructuration des programmes budgétaires et la définition des indicateurs de performance pour des ministères pilotes, tout en enregistrant les premières données sur des résultats de ces programmes-ci.** Cette démarche devrait permettre d'établir des liens entre les affectations budgétaires et la performance des institutions. Mener des consultations avec les unités dépensières sur des exercices de calcul des coûts bien documentés et effectués ex ante en vue de réaliser des objectifs bien déterminés.
- **Approfondir le contenu stratégique des négociations budgétaires entre les organismes d'exécution et le ministère des Finances.** « Approfondissement » sous-entend plus de discussions techniques sur les compromis, les décisions basées sur le bien-fondé des différents cas, et un recours encore plus limité à la prise de décisions budgétaires au moyen d'affectations inertielles. Ce processus a déjà démarré dans les ministères pilotes qui sont en train de définir leurs indicateurs des résultats axés sur leur budget programme.
- **Intégrer progressivement d'autres ministères pilotes dans le CDMT.** Ces ministères pilotes doivent élaborer des cadres de dépense sectorielle, comprenant la définition d'une stratégie, des objectifs, des programmes clés et des coûts connexes, et les indicateurs de performance. Au début de l'année 2005, cinq ministères ont été choisis dans un premier temps (Finance, Éducation, Travaux publics, Transports et Santé).
- **Fixer un calendrier clair entre les processus de budgétisation pluriannuelle et annuelle pendant le cycle de formulation budgétaire de chaque exercice.** Les pays qui ont réussi dans la mise en œuvre du CDMT élaborent un premier avant-projet en avril au plus tard, qui est utilisé ensuite comme ligne directrice pour aider les ministères d'exécution dans l'élaboration de leurs budgets annuels.

4.35 Le CDMT doit être considéré comme un complément (et non se substituer) à la réforme budgétaire fondamentale. En précédant la formulation des directives initiales des budgets annuels (communiquées avant la fin du mois de mars ou début avril), le CDMT peut progressivement avoir un impact plus important au moment de la formulation du budget. Il peut commencer par définir les plafonds des principales variables budgétaires globales et les dépenses sectorielles clés. Il pourrait ensuite être expérimenté dans les ministères où la prévisibilité des financements et la transparence des résultats garantiraient un suivi de qualité. Ces bases nécessaires doivent d'abord être mises en place avant d'essayer d'avancer vers des étapes plus avancées d'un CDMT.

4.36 Le présent chapitre dégage plusieurs autres recommandations à moyen terme. Il s'agit, entre autres, de :

- **l'élaboration d'un model macroéconomique qui serve à améliorer la qualité des prévisions budgétaires (*cadrage*) ;**
- **la réduction progressive de la durée de la *Journée supplémentaire* annuelle de trois mois à un mois et en même temps, l'approbation des *crédits de paiement* dès le début de l'exercice ;**
- **réduire effectivement le nombre des STA et veiller à l'application stricte des règlements relatifs à la communication régulière de rapports ;**
- **l'élaboration d'un registre de toutes les activités hors budget et des passifs éventuels ;**
- **renforcer les procédures de contrôle interne et externe.** La première étape consiste à vérifier l'observation des procédures requises. Les contrôles internes et externes doivent bénéficier de l'élaboration d'indicateurs destinés à mesurer la performance ;

- **parachever le système informatisé de gestion financière intégrée d'ici à 2009.** En attendant, le ministère a trouvé une solution transitoire—a software nommé SIGBUD. Ce système doit être testé et validé de façon urgente.

4.37 **Concernant la passation de marchés, il conviendrait de procéder à une évaluation complète des codes et procédures de passation des marchés publics.** Cela suppose la prise en compte des recommandations formulées par la Banque mondiale dans le cadre de l'examen de la passation des marchés (Banque mondiale 2002), et les actions suivantes entreprises. Il s'agit de :

- **la fourniture permanente d'une formation et de stages de perfectionnement en matière de passation de marchés au profit du personnel compétent à tous les niveaux ;**
- **l'utilisation de critères quantitatifs de qualification *a posteriori* clairs, vérifiables et adaptés à l'étendue du marché et à la durée d'exécution de manière à remplacer le système actuel de classification.** Ceci facilitera l'élimination des soumissionnaires non qualifiés et la sélection subséquente de l'offre la moins disante répondant aux besoins essentiels, s'agissant des marchés de travaux et de fourniture ;
- **définition de spécifications types et de documents types d'évaluation des offres (semblables à ceux établis par la Sonatrach), ainsi que de directives et de circulaires d'exécution.** Il faudrait améliorer les spécifications techniques, ainsi que le suivi et la supervision étroits de tous les marchés afin d'assurer une meilleure qualité des travaux et services. Cela aidera très probablement le personnel à mieux préparer les documents et de façon plus rapide, et facilitera également les activités d'évaluation et de supervision.
- **La présélection préliminaire des entreprises au moment de la finalisation des études et de la préparation des cahiers de charge pour les grands projets.** Ceci garantira la participation d'un plus grand nombre d'entreprises qualifiées et permettra de gagner du temps dans le processus de prospection. La présélection doit s'effectuer sur la base de critères techniques quantifiables, clairs et transparents en fonction du travail à effectuer et des fournitures à livrer.

4.38 **Concernant la gestion budgétaire dans les wilayas et les administrations communales, il est essentiel de revenir à des processus viables. Les recommandations essentielles à ce niveau sont :**

- **concevoir un cadre réglementaire et institutionnel robuste qui répartit clairement les responsabilités en matière de dépenses suivant la capacité administrative des administrations infranationales.** Ce cadre doit envisager la mise en place d'incitations pour le transfert des ressources en échange de nouvelles responsabilités en matière de dépenses (à titre d'exemple, le recours à des critères types par élève comme base pour l'affectation de budgets à l'éducation) ;
- **une fois définies, communiquer les priorités nationales qui amènent les communes à aligner leurs budgets ;**
- **subordonner la fourniture effective des transferts à la communication de rapports budgétaires dans les délais, fiables, uniformisés par les wilayas et les administrations locales.** Ceci pourrait faire partie de la nouvelle Loi de finances organique ;
- **promouvoir des emprunts responsables au niveau infranational.** Ceci suppose l'adoption de nouvelles lois en vertu desquelles l'administration centrale pourrait intervenir dans les wilayas et les administrations locales qui contractent des dettes peu soutenables. La nouvelle Loi de finance organique doit préciser les principaux éléments des dettes reprogrammées et exclure la possibilité de sauvetage au niveau infranational ;
- **à moyen terme, la transparence budgétaire doit être institutionnalisée à tous les niveaux de l'administration, y compris au niveau des administrations infranationales.** La

participation de la société civile doit être encouragée⁵³. Ceci pourrait inclure éventuellement la mise en place d'un Observatoire des finances publiques, qui assumerait la fonction d'un organe de surveillance et de plaidoyer mieux informé et plus efficace.

- **Un futur système de suivi/évaluation à différents niveaux (wilayas, ministères, entités locales) doit être mis en œuvre.** Il devrait également permettre d'évaluer l'efficacité des passations de marchés et la gestion des marchés et l'adoption de mesures correctives transparentes.

⁵³ La Commission de lutte contre la corruption a été créée en 1999. Elle a été créée sous la forme d'une entité indépendante échappant au contrôle de l'exécutif. Son président est élu par les organisations de la société civile tous les quatre ans sous la supervision du Tribunal électoral supérieur. Elle est financée à 95 % par les fonds publics, les 5 % restants étant financés par des bailleurs de fonds internationaux.

CHAPITRE 5 : REMEDIER AUX INSUFFISANCES DES INFRASTRUCTURES EN MATIERE DE TRANSPORTS ET TRAVAUX PUBLICS

Ce chapitre commence par une évaluation des performances du secteur des transports⁵⁴ en termes de patrimoine d'infrastructures ainsi que d'efficacité dans l'allocation des ressources et les capacités techniques par rapport aux normes régionales. La deuxième section décrit les dispositions institutionnelles dans le secteur, y compris les responsabilités respectives du ministère des Transports, du ministère des Travaux publics et des entreprises et établissements publics. Elle passe en revue l'état d'avancement des stratégies sectorielles reflétées dans les schémas directeurs sous-sectoriels. La troisième section se penche sur les dépenses publiques dans le secteur, plus particulièrement sur les impacts de la politique d'investissement sur les infrastructures et les dépenses en cours. La quatrième section dépeint la situation budgétaire des entreprises et établissements publics du secteur. Des recommandations sont proposées dans la dernière section. L'analyse est complétée par un diagnostic de chaque sous-secteur : chemins de fer, routes, ports et aviation civile. Il s'agit des annexes D, E, F et G.

A. PERFORMANCES DES SECTEURS DE TRANSPORTS ET DES TRAVAUX PUBLICS

5.1 En matière de patrimoine d'infrastructures, l'Algérie soutient bien la comparaison avec les autres pays de la région. Toutefois, certains goulets d'étranglement freinent encore les mesures prises dans le secteur pour faire face aux besoins économiques et sociaux. Des investissements considérables ont été consentis pour construire des infrastructures de grande ampleur dans le domaine des transports, reflétées par des indicateurs positifs de densité du réseau (tableau 5.1). L'Algérie compte 107 000 km de routes (dont 72 % sont revêtues) ; 4 940 km de voies ferrées ; 10 ports commerciaux le long de la côte ; 11 aéroports internationaux et 22 aéroports nationaux. À moins d'1 million d'unités de trafic par km (schéma 5.1), les chemins de fer sont loin d'être utilisés à leur pleine capacité. De nombreux aéroports connaissent la même situation : 3/4 d'entre eux enregistrent moins de 10 mouvements d'aéronefs par jour. Certains goulets d'étranglement perdurent ; par exemple, l'encombrement chronique de la route reliant les grandes villes du Nord. Le projet d'autoroute est-ouest d'une longueur de 1 260 km devrait permettre de régler ce problème mais à peine 125 km sont en service et seulement 169 km sont en cours de construction. La croissance démographique et l'urbanisation pèsent lourdement sur les infrastructures de transport en zones urbaines, notamment à Alger où la construction du premier métro a été lancée en 1982 pour finir, selon les prévisions, en 2008.

⁵⁴ Toute référence au secteur des transports couvre les activités du ministère des Transports (transport maritime et ports, aviation civile et aéroports, chemins de fer, transports urbains et transport routier) et celles du ministère des Travaux publics (secteur routier et investissements dans les infrastructures aéroportuaires et portuaires).

Tableau 5.1 État et utilisation des infrastructures routières et ferroviaires : comparaison régionale

	Routes			Chemins de fer	
	(km/1 000 hab.)	Routes revêtues	État Bon/Moyen	Densité du réseau (km/1 000 hab.)	Densité du trafic (1 000 unités de trafic/km)
Algérie	3,3	72 %	39 % / 35 %	0,15	896
Tunisie	1,9	66 %	-	2,15	1 871
Maroc	1,9	56 %	47 % / 18 %	0,06	3 733
Égypte	0,9	78 %	52 % / 20 %	0,07	11 069
Turquie	0,9	93 %	33 % / 19 %	0,12	1 799

Source : Estimations de la Banque mondiale

5.2 Le secteur des transports et travaux publics a fortement souffert de la crise sécuritaire de la décennie 1990. L'Algérie a connu une grave crise de violence et de terrorisme liés aux mouvements fondamentalistes extrémistes. Cette crise sécuritaire a eu un impact important sur le secteur des transports que ce soit sur le choix des modes, l'impossibilité d'installer des chantiers d'entretien routier dans de nombreuses régions, ou par les dégâts directs causés aux infrastructures, notamment dans le secteur ferroviaire.

5.3 Le manque d'entretien et les retards technologiques entraînent un vieillissement des équipements. En 2003, seul 39 % du réseau routier était signalé en bon état. L'insuffisance d'entretien régulier porte particulièrement préjudice aux routes rurales dont 70 % sont dans un état jugé moyen ou mauvais. Le matériel roulant ferroviaire prend de l'âge et a besoin d'être rénové : la Société Nationale des Transports Ferroviaires (SNTF) rend compte d'un taux de disponibilité des locomotives de 53 % en 2004. L'obsolescence des installations portuaires ne permet pas une exploitation performante alignée sur les normes internationales actuelles. Le terminal de conteneurs d'Alger ne peut pas offrir plus de 7 déplacements par grue à l'heure, alors qu'un terminal moderne équipé de grues portiques permet entre 15 et 45 déplacements à l'heure. Or, le bassin économique d'Alger a cruellement besoin d'un terminal de conteneurs de calibre international pour faire face à la croissance de son trafic. S'agissant des aéroports, le ministère des Travaux publics signale qu'en moyenne les pistes n'ont pas subi d'entretien adéquat depuis 15 ans alors que la norme de sûreté acceptée à l'échelle internationale est de 10 ans.

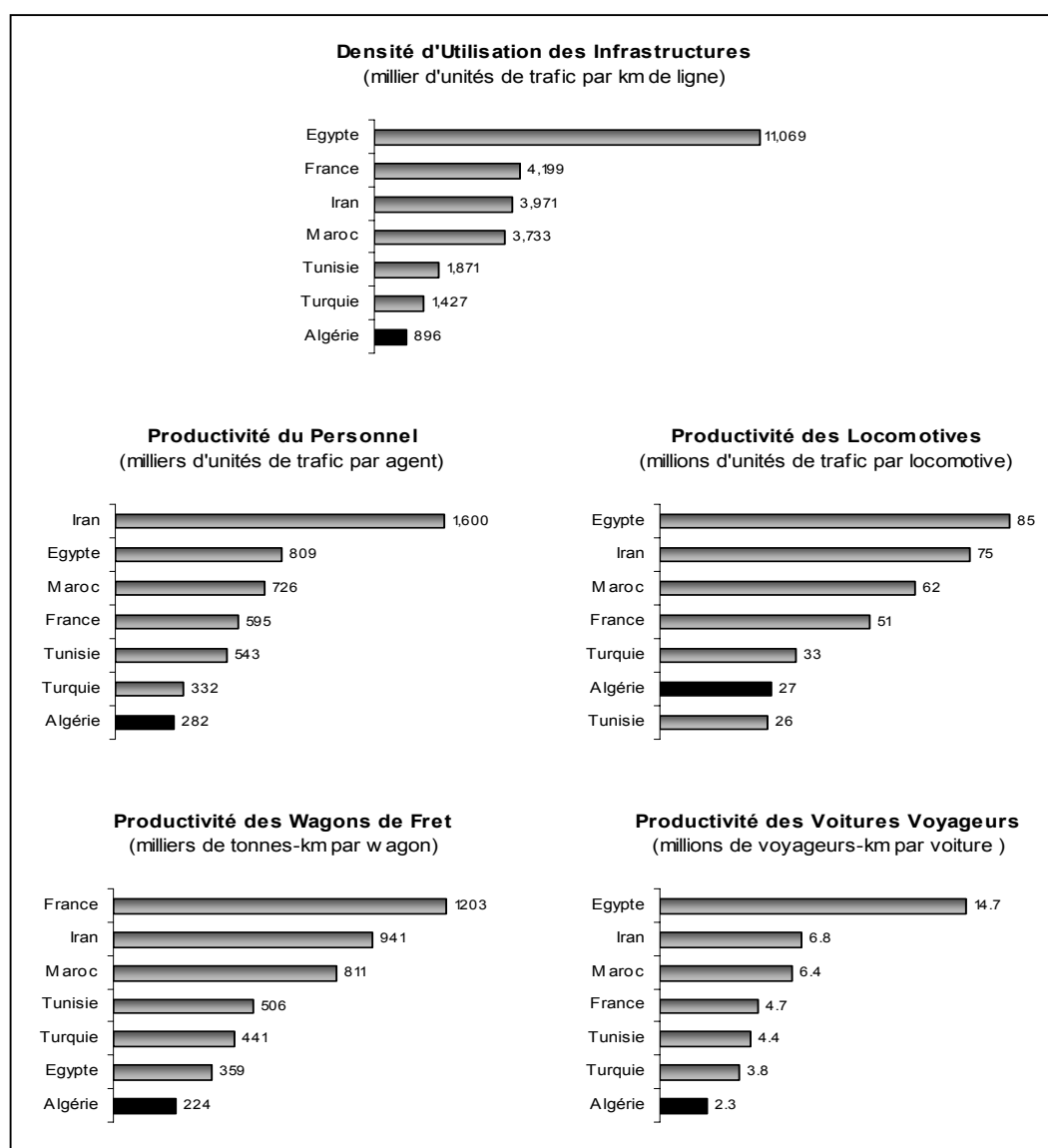
5.4 Les services de transport affichent des performances disparates dont certaines freinent la croissance et la productivité d'autres secteurs économiques. La qualité, la régularité et les coûts des services de transport ont un impact direct sur la productivité de l'économie car ils sont au centre de la chaîne logistique. D'une part, des améliorations importantes ont été apportées à la manutention des marchandises par les entreprises portuaires algériennes, le temps de rotation moyen par navire étant passé de 5,5 jours en 2003 à 3,2 jours en 2004 (chiffres fournis par le ministère des Transports). Le temps d'attente des porte-conteneurs dans les ports algériens est également encourageant, en moyenne 6 heures en 2004 par rapport à l'Afrique où la moyenne est de 48 et 2 heures, respectivement⁵⁵. D'autre part, la durée d'entreposage des marchandises dans les ports algériens en raison de retards à la douane était de 12 jours en moyenne (contre 3 au Maroc) et pouvait aller jusqu'à 44 jours en 2001 tel qu'indiqué dans le rapport Evaluation du Climat de l'Investissement de la Banque mondiale (2006a). Le secteur ferroviaire présente une efficacité technique relativement faible : les indicateurs de productivité relatifs à l'infrastructure, au personnel, aux locomotives, aux wagons à marchandises et aux voitures de passagers sont deux à trois fois inférieurs à ceux observés en Tunisie et au Maroc (Graphique 5.1). Ces carences augmentent considérablement les coûts des biens et des services. De même, certains goulets

⁵⁵ Les chiffres sur le temps d'attente par porte-conteneurs ont été fournis par le Ministère des Transport (2005). À noter que ces chiffres paraissent optimistes par rapport à l'impression des usagers, Banque mondiale (2006a)

d'étranglement dans les ports et l'encombrement des routes en certains endroits constituent un frein à la productivité de l'économie.

5.5 Les services de transport public ne répondent pas pleinement aux besoins de la population.
À Alger, une enquête sur le transport effectuée en 2004 auprès des ménages a indiqué que 80 % de la population trouvaient que la qualité des transports laissait à désirer. Les déplacements urbains individuels prennent en moyenne 80 mn par jour. Sur la base de ces données, il est clair qu'il y a encore de la marge pour améliorer la qualité des services de transport dans l'agglomération d'Alger. De même, ces dernières années, la société de chemins de fer publique, la SNTF, ne parvenait pas à assurer aux voyageurs des services et des horaires vraiment fiables. En conséquence, le trafic voyageur a baissé de 17 % entre 2000 et 2004 (Ministère des Transports 2005). Pareillement, le trafic voyageurs aérien interne était 45 % plus bas en 2004 qu'en 2002, Air Algérie, monopole d'État, étant dans l'incapacité de combler le déficit de l'offre hérité de la disparition de Khalifa Airways⁵⁶, la compagnie privée qui contrôlait 52 % du trafic interne en 2002.

Graphique 5.1 Productivité du chemin de fer algérien : comparaison régionale



Source : Union internationale des chemins de fer, statistiques de 2003 (excepté pour l'Égypte, 2004)

⁵⁶ Créée en 1999, Khalifa Airways a disparu en 2003.

B. CADRE INSTITUTIONNEL ET STRATEGIE SECTORIELLE

Cadre institutionnel

5.6 **La fourniture d'infrastructures et de services de transports est répartie entre le ministère des Transports et le ministère des Travaux publics.** Le ministère des Transports est responsable de l'orientation générale, de la planification, de la réglementation et de la supervision des activités visant au transport des biens et des passagers par voie terrestre (routes ou chemins de fer), par mer ou par air. Il est également chargé de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des infrastructures ferroviaires. Le ministère des Travaux publics est responsable de la planification, de la conception, de la construction et de l'entretien des infrastructures routières⁵⁷, portuaires et aéroportuaires. Le tableau 5.2 montre la répartition, pour chaque sous-secteur des transports, des rôles de l'administration centrale, des établissements publics et des entreprises publiques, des autorités locales et du secteur privé.

Tableau 5.2 Répartition des rôles en matière de services et de fourniture d'infrastructures dans le secteur des transports

Sous-secteur	Administration centrale	Etablissements publics et Entreprises publiques		Autorités locales	Secteur privé
		EPIC ^a	EPE ^b		
Routes <i>Infrastructure</i> <i>Services</i>	MTP/DTP— Construction et entretien des routes nationales	ANA— Construction des autoroutes AGA—exploitation et entretien des autoroutes		Wilayas et communes— construction et entretien des chemins de wilayas et des chemins communaux	Opérateurs de bus privés
Chemins de fer <i>Infrastructure</i> <i>Services</i>		ANESRIF SNTF			
Ports <i>Infrastructure</i> <i>Superstructure et services</i>	MTP/DTP— Construction et entretien des quais, des môles, etc.		Entreprises portuaires		
Transport maritime			Entreprises de transport maritime		Sociétés maritimes privées

⁵⁷ La responsabilité du ministère des Travaux publics en matière de routes se limite aux autoroutes et aux routes nationales ; les chemins de wilayas et les chemins communaux sont à la charge des wilayas et des communes, respectivement, le ministère des Travaux publics assurant tout de même la construction et l'entretien.

Sous-secteur	Administration centrale	Etablissements publics et Entreprises publiques		Autorités locales	Secteur privé
		EPIC ^a	EPE ^b		
Infrastructure pour le transport aérien <i>Infrastructure</i> <i>Superstructure et services</i>	MTP/DTP— Construction et entretien des aéroports et des pistes	EGSA— Construction et exploitation des aéroports ENNA—navigation aérienne ONM— Météorologie			
Transport aérien			Air Algérie		Sociétés privées— Charter et services internes; marché international
Transport urbain <i>Infrastructure</i> <i>Services</i>		ETUSA— exploitation des bus ETU Oran, Constantine, Annaba	EMA— Construction du métro et du tramway		Opérateurs de bus privés

Source : Equipe de la Banque mondiale.

Notes:

^a/ EPIC désigne l'Établissement Public à Caractère Industriel et Commercial

^b/ EPE désigne l'Entreprise Publique Économique. Il est prévu de privatiser les EPE.

5.7 Pour l'heure, la participation du secteur privé se limite à l'exploitation de quelques services de transport. Depuis la fin des années 80, le cadre juridique et réglementaire a été considérablement modifié pour encourager la participation du secteur privé dans les infrastructures et services de transports. La loi 88-17 sur les transports terrestres a introduit la déréglementation des services routiers. La loi 98-06 sur l'aviation civile a en partie libéralisé les services de transport aérien et ouvert la voie pour les concessions aéroportuaires. De même, la loi 98-05 sur le transport maritime a adopté le modèle dit de « port propriétaire⁵⁸ » (*Landlord Port*). Malgré les efforts déployés récemment par le gouvernement pour appliquer les réformes sous-jacentes prévues, il n'y a eu aucune concession d'infrastructure dans le secteur des transports⁵⁹. La concession de l'aéroport d'Alger prévue pour 2002 a échoué en l'absence de proposition acceptable. De même, la concession de l'autoroute est-ouest n'a pas suscité un grand intérêt.

⁵⁸ Le modèle de « port propriétaire » assigne les fonctions de réglementation, planification et utilisation du terrain aux organismes publics tandis que la prestation des services se fait sur la base de la concurrence entre les entités commerciales. Voir encadré 5.1.

⁵⁹ À ce jour, le seul cas de financement par le secteur privé dans les infrastructures de transports est une entreprise conjointe pour la construction d'un terminal à conteneurs dans le port de Bejaia. Portek, compagnie singapourienne, détient 49 % des actions (les dispositions juridiques et réglementaires n'autorisent pas une compagnie étrangère à détenir plus de 49 % des actions).

Finalement, ces deux projets ont donc été financés sur le budget de l'Etat. Actuellement, grâce aux nouvelles déréglementations, le secteur privé assure la prestation de quelques services de transport. Il s'agit essentiellement du transport routier urbain et interurbain, secteur dans lequel les opérateurs privés ont pris de plus en plus de parts de marché aux opérateurs publics. En 2004, le secteur privé détenait 97 et 93 % des capacités publiques de transport des marchandises et des voyageurs, respectivement. Les opérateurs de bus privés à Alger ont une capacité quatre fois plus importante que celle de l'ETUSA, l'opérateur public. En 2004, le secteur privé représentait 30 % du transport aérien international et 93 % des parts du marché du transport maritime hors pétrole.

5.8 Le Ministère des Transports a formulé des projets de réformes en vue d'obtenir des services de transports plus efficaces par rapport au coût. Le ministère a préparé une « feuille de route » qui ouvre la voie à des réformes institutionnelles dans chaque sous-secteur. Les principes au centre de ces réformes font l'objet de l'encadré 5.1. Ces réformes suivent trois axes stratégiques :

- Réorganiser le marché des services de transports en vue d'introduire la concurrence et augmenter la participation du secteur privé.
- Recentrer le Ministère des Transports sur ses attributs essentiels.
- Etablir des dispositions réglementaires et des instances de régulation, notamment dans le transport maritime et le secteur portuaire, ainsi que dans l'aviation civile et dans les aéroports.

Encadré 5.1 Principes de base des réformes institutionnelles figurant dans la Feuille de Route

Réorganiser le marché des services de transports et introduire la concurrence et la participation du secteur privé

L'Etat devrait être dessaisi des activités commerciales. Dans la mesure du possible, la concurrence devrait être introduite entre les opérateurs commerciaux, ainsi qu'un certain degré de participation du secteur privé. Dans le secteur des ports, le modèle du « port propriétaire » doit être appliqué. Le transport aérien devrait progressivement s'ouvrir à la concurrence et à la participation du secteur privé, et le secteur privé devrait également prendre part à l'exploitation des services aéroportuaires. Les activités commerciales dans le secteur ferroviaire devraient s'effectuer sur le mode de la concurrence sans intervention de l'Etat. Les obligations du secteur public devraient être établies distinctement et compensées par des subventions dans le cadre d'un contrat avec l'Etat. La gestion de la société des chemins de fer devrait être considérablement améliorée. Des autorités organisatrices des transports urbains devraient être établies d'abord à Alger, ensuite dans les grandes villes. Elles devraient être chargées de la planification, du financement et de la coordination des transports urbains. Le secteur privé devrait participer progressivement à l'exploitation des services portuaires, aéroportuaires, et assurer l'exploitation du métro d'Alger et des tramways dans les grandes villes.

Recentrer le ministère des Transports sur ses attributs essentiels

Le ministère des Transports devrait s'attacher à remplir ses responsabilités essentielles telles que la politique générale des transports et la planification, et les fonctions régaliennes telles que la construction d'infrastructures et la police du domaine public. La planification dans son ensemble devrait être décentralisée en tenant compte de la rentabilité économique des investissements, en privilégiant l'entretien et la préservation du patrimoine d'infrastructures et en encourageant une meilleure coordination entre les modes de transport.

Permettre la régulation et l'établissement de dispositions réglementaires

Des organes de régulation autonomes et indépendants devraient être créés afin de superviser l'exploitation des services de transport, notamment quand il s'agit d'opérateurs privés.

Source : Quinet 2005. Banque mondiale (2005a).

Stratégie sectorielle : état des schémas directeurs

5.9 Des schémas directeurs remontant aux années 70 et 80 continuent d'orienter les investissements actuels dans le secteur des transports. Récemment, les ministères des Transports et des Travaux publics se sont employés à passer en revue et mettre à jour les schémas directeurs des ports, aéroports et routes (voir état des lieux au tableau 5.3). Une étude nationale des transports élaborée en 1992, a exposé des programmes d'investissements détaillés pour l'ensemble du secteur. Toutefois, le schéma directeur utilisé pour les chemins de fer, sur lequel repose l'étude de 1992, remonte aux années 70. Il a été conçu autour d'un ambitieux modèle industriel comprenant des industries lourdes justifiant l'utilisation de voies ferrées, mais qui ne s'est finalement pas matérialisé. Les projets au titre du PCSC dans le secteur ferroviaire sont principalement axés sur la rénovation et la modernisation du réseau. Seulement 14 % de l'enveloppe destinée au secteur ferroviaire est consacré à la construction de nouvelles voies ferrées. Dans l'absolu, toutefois, les investissements au titre de constructions nouvelles sont deux fois plus importants qu'en 2000-2004. Dans le secteur routier, la construction de l'autoroute est-ouest, prévue dans les années 80, représente 57 % du programme d'investissement de 2005-2009. Le projet du métro d'Alger remonte aussi au début des années 80. Dans l'ensemble, en raison des retards d'exécution, d'anciens schémas directeurs ont été conservés sans avoir été mis à jour.

5.10 La planification intégrée des réseaux de transports est limitée par certaines dispositions du cadre institutionnel. La politique des transports incombe entièrement au ministère des Transports. La planification relève du Ministère des Transports pour ce qui est des chemins de fer, et du Ministère des Travaux publics pour ce qui est des routes⁶⁰. Un comité de coordination des ministères a été créé en 1977 ; toutefois, il arrive que la complémentarité des modes de transport laisse à désirer. Par exemple, d'après le Ministère des Travaux publics (MTP), le Schéma Directeur Routier pour 2005-2025, lancé en 2002 et en cour d'examen, ne prend pas en compte les gros programmes d'investissements dans le secteur ferroviaire au-delà de 2005-2009. Il y a parfois des problèmes non résolus de chevauchements. Dans les secteurs portuaire et aéroportuaire, le ministère des Travaux publics prépare les schémas directeurs relatifs à l'infrastructure tandis que le ministère des Transports (MT) prépare parallèlement les plans de développement (tableau 5.3). De manière générale, les mesures incitatives en faveur d'une planification plus rationnelle semblent faibles dans le circuit de coordination MPT/MT. Les besoins en ressources pour les constructions nouvelles et l'entretien des infrastructures dans ces sous-secteurs sont exprimés par des entreprises et établissements publics exploitant les installations tandis que les investissements sont réalisés par le Ministère des Travaux publics sur budget de l'Etat. Dans l'ensemble, une plus grande coordination institutionnelle permettrait certainement d'améliorer la planification dans le secteur.

⁶⁰ L'ordonnance de 1989 établissant les rôles et attributs du Ministère des Transports stipule ce qui suit : « S'agissant de la planification, le Ministère des Transports est chargé de [...] proposer, en coordination avec les autorités concernées, des plans directeur relatifs à l'infrastructure ferroviaire ; et de participer, avec les autorités concernées, à la préparation des études de conception et de faisabilité des plans directeurs relatifs à l'infrastructure des ports, aéroports et routes ; et à la préparation de plans à court, moyen et long terme.

Tableau 5.3 État d'avancement des schémas directeurs de transports et allocation budgétaire correspondante pour la construction d'infrastructures nouvelles dans le cadre du PCSC

<i>Sous-secteur</i>	<i>Schémas directeurs</i>	<i>Commanditaire</i>	<i>État d'avancement de la préparation du schéma directeur</i>	Investissements PCSC prévus
Multimodal	Étude nationale des transports	MT	Achevé, 1992	S/O
Chemins de fer	Schéma directeur des chemins de fer	MT/SNTF	Achevé, 1970s	1,2 milliard de dollars US
Routes	Schéma directeur routier pour 2005-2025	MTP	Projet en cours d'examen (commencé, 2002)	5,3 milliards de dollars
Autoroutes	Tracé de l'autoroute est-ouest	MTP	Achevé, années 80	11 milliards de dollars
Ports	Stratégie nationale de développement portuaire	MT	Projet en cours d'examen (commencé, 2004)	0,5 milliard de dollars
Ports	Schéma directeur portuaire	MTP	En cours (commencé, 2006)	0,3 milliard de dollars
Aéroports	Stratégie aéroportuaire nationale	MT	À commencer	Aucun
Aéroports	Schéma directeur aéroportuaire	MTP	En cours (commencé, 2005)	Aucun

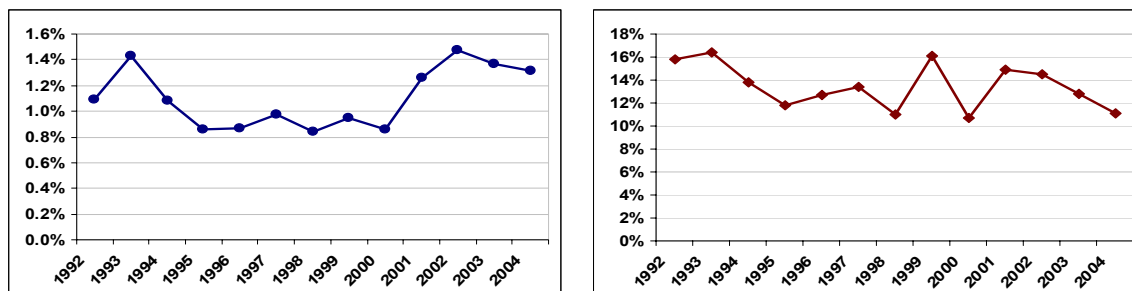
Source : Ministère des Transports, ministère des Travaux publics

C. CARACTERISTIQUES GENERALES DES DEPENSES PUBLIQUES

5.11 Les investissements publics récents dans le secteur des transports ont été d'une bonne ampleur, mais suivant une tendance pro cyclique. Entre 2001 et 2004, les investissements publics dans le secteur des transports en Algérie se sont élevés en moyenne à 1,4 % du PIB (Graphique 5.2a) (soit 2,1 % du PIB hors hydrocarbures). Cette situation soutient plutôt bien la comparaison avec les 15 pays de l'Union européenne, qui sont arrivés à une moyenne de 1,2 % du PIB ces dix dernières années (Carruthers 2004). La tendance des investissements publics dans le secteur des transports suit une courbe cyclique. S'élevant au départ à 1,4 % du PIB en 1994 (soit 1,8 % du PIB hors hydrocarbures), les investissements publics dans le secteur des transports ont été en moyenne de moins de 1 % du PIB au cours de 1994-2000⁶¹ (soit moins de 1,4% du PIB hors hydrocarbures). Cette période pendant laquelle les investissements ont chuté peut s'expliquer par les restrictions budgétaires générales. Par la suite, depuis 2001, la politique budgétaire ayant retrouvé une tendance expansionniste avec le PSRE, les investissements publics ont repris avec force dans le secteur des transports. Malgré cette tendance, les efforts consentis dans le secteur des transports ont été significatifs au cours des années. De 1992 à 2004, la part d'investissement budgétaire allouée aux infrastructures de transports s'est constamment maintenue au-delà de 12 %, excepté 1998, 2000 et 2004, tel qu'indiqué dans le graphique 5.2b.

⁶¹ Ne sont pas inclus les investissements à la charge des wilayas et des communes dans leurs propres réseaux routiers (les données ne sont pas disponibles). Toutefois, l'entretien des routes nationales n'est pas inclus.

Graphique 5.2 Evolution des dépenses d'investissements publics dans le secteur des transports, 1992–2004
(5.2a — en pourcentage du PIB) (5.2b — en pourcentage de l'investissement budgétaire)

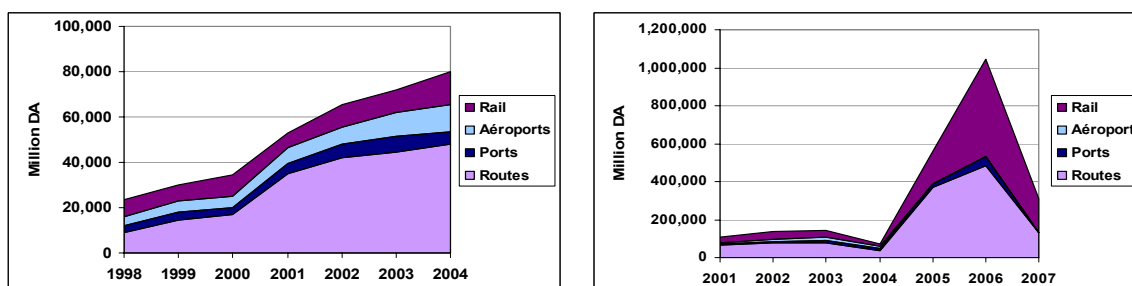


Source : Banque mondiale (1992–95) ; FMI (1996–97) ; Ministère des Finances (1998–2004)

5.12 En conséquence, les investissements dans le secteur des transports ont augmenté avec le PSRE et vont continuer d'augmenter dans le cadre du PCSC. Au cours de 2001-2004, le PSRE a alloué à de grands investissements dans le secteur des transports 21,5 % de l'enveloppe totale de 7 milliards de dollars (outre les autres programmes d'investissements en cours). D'où la moyenne de 1,4 % du PIB (2,1 % du PIB hors hydrocarbures) constatée pendant ces années. Environ 42 % des larges ressources du PCSC ont été allouées aux transports et aux travaux publics, soit environ 27 milliards de dollars. Ce montant marque une forte hausse par rapport aux précédents investissements dans le secteur (Graphique 5.3b). Dans l'absolu, il s'agit de plus de 4 % du PIB annuel moyen prévu pour la période 2005-09 (soit plus de 7 % du PIB hors hydrocarbures). Comme référence, les prévisions de Fay et Yepes (2003) en matière de besoins d'investissements annuels pour les routes et les chemins de fer au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont de 1,2 % du PIB pendant la période 2005-2010. Dans le cadre du PCSC, les projets de transport ont pour but de remettre en place une politique d'entretien du réseau routier national digne de ce nom, d'achever la construction de l'autoroute est-ouest, de réhabiliter et moderniser les chemins de fer, d'achever le projet de métro et de construire des lignes de tramway dans les grandes villes.

5.13 Cela dit, les infrastructures de transports ne se sont pas entièrement remises des restrictions budgétaires de la deuxième moitié des années 90.

Graphique 5.3 Investissements publics dans le secteur des transports par catégorie
(5.3a — Dépenses effectives de 1998 à 2004) (5.3b — Autorisations de programme pour 2001–07)

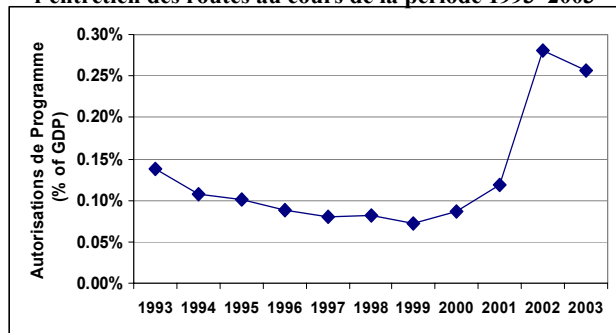


Source : Ministère des Finances.

Note : 2005, 2006 et 2007 sont des prévisions du Ministère des Finances, à exécuter pendant 2005–09. Les données n'étant pas disponibles pour le secteur aéroportuaire, celui-ci n'est pas inclus. Par rail, on entend aussi métro et tramway.

Par exemple, les restrictions budgétaires se sont traduites par des budgets d'entretien des routes réduits (Graphique 5.4)⁶². Ces budgets ont diminué de 33 % en termes réels entre 1993 et 1999, entraînant une dégradation considérable du réseau routier. En 1999, les besoins budgétaires annuels au titre de l'entretien adéquat des routes dépassaient la somme de tous les investissements dans le secteur des transports, y compris les routes, les chemins de fer, les ports et aéroports (Banque mondiale, 1999b)⁶³. Ainsi, les restrictions budgétaires appliquées à l'entretien ont également posé des problèmes pour les secteurs des ports et des aéroports, qui ont vu leur budget chuter de 22 % entre 1993 et 1996 en termes réels. De même, l'absence d'entretien des infrastructures ferroviaires au cours de la deuxième moitié des années 90 a entraîné un vieillissement important des équipements. Mis à part les problèmes macroéconomiques, la réduction des budgets d'entretien est également le fruit d'une politique intra sectorielle de dépenses publiques non optimale : rapide dépréciation des équipements existants et investissements futurs plus coûteux.

Graphique 5.4 Évolution du budget consacré à l'entretien des routes au cours de la période 1993–2003



Source : Ministère des Travaux publics

5.14 Dans une certaine mesure, la priorité donnée aux nouveaux investissements aux dépens d'un entretien régulier a entraîné un besoin coûteux de réhabilitation. En 2003, 46 % des routes nationales, 65 % des chemins de wilayas et 70 % des chemins communaux étaient dans un état jugé mauvais ou moyen, d'après le Ministère des Travaux publics. L'absence d'entretien régulier se traduit désormais par un besoin considérable et plus coûteux d'investir dans des activités de réhabilitation. En prenant comme référence les coûts encourus pour une route régulièrement entretenue, l'Autorité routière nationale de l'Afrique du Sud (SANRAL 2004) affirme, dans son rapport annuel de 2004, qu'ils sont multipliés par six quand l'entretien est différé pendant trois ans, et par 18 après cinq ans d'abandon !

5.15 Des schémas directeurs sous-sectoriels des chemins de fer figés et la faible importance accordée à l'évaluation économique ont entraîné des investissements peu économiques. Des schémas directeurs des chemins de fer ont été élaborés à la fin des années 70. Ils prévoyaient des investissements majeurs, sur la base de la politique industrielle ambitieuse de l'époque. Bien que ces plans de développement industriel aient finalement été abandonnés, quelques projets peu justifiés ont été conduits⁶⁴. D'autre part l'évaluation économique des projets n'est pas conduite judicieusement ou insuffisamment prise en compte au moment de la décision. À titre d'exemple, les lignes ferroviaires des Hauts Plateaux —qui figurent toujours sur les cartes comme des projets à moyen terme—affichent des projections très faibles (voire négatives) de taux de rentabilité économique, et peu de trafic prévisible.

5.16 Il y a une orientation marquée de la politique des transports en faveur de l'investissement dans le secteur ferroviaire. Entre 1998 et 2004, les dépenses publiques de transport se répartissent comme suit : 55 % pour les routes, 10 % pour les ports, 14 % pour les aéroports et 20 % pour les chemins

⁶² Un fonds routier a été créé pour exclure l'entretien des routes des coupes du budget national au milieu des années 90 mais il n'a jamais servi.

⁶³ Ce rapport Banque mondiale recommandait également d'interrompre tous les projets de construction de routes afin de réallouer tous les fonds disponibles à l'entretien.

⁶⁴ L'exemple le plus frappant est la construction du port de Djen Djen et la ligne de chemin de fer Ramdane Djamel-Jijel. Ces deux projets ont été réalisés pour desservir une aciérie à Jijel qui n'a jamais vu le jour. De même, la ligne de chemin de fer Bordj Bou Areridj-M'Sila, en cours de construction, devait desservir une usine d'électrolyse d'aluminium à M'Sila, projet qui lui a été abandonné depuis. Dans les deux cas, il n'y a pas eu d'erreur de planification commise par le Ministère des Transports. Mais le manque de coordination intersectorielle a pu conduire à une allocation des ressources publiques peu efficace. Les conséquences ont été coûteuses pour l'économie algérienne.

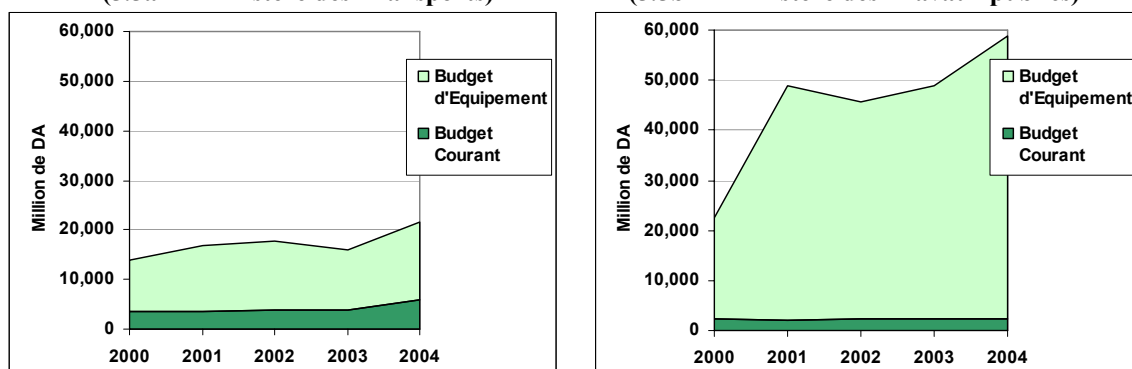
de fer (Graphique 5.3a)⁶⁵. Le PCSC de 2005–09 met nettement plus l’accent sur le rail, portant sa part à 36 % du budget d’équipement du ministère des Transports et du ministère des Travaux publics. Ce chiffre n’inclut pas les 9 % du budget d’équipement consacrés au métro et aux tramways algérois. C’est dire que les investissements dans le secteur du rail (interurbain, suburbain et urbain) se hisseraient aux alentours de 2 % du PIB algérien dans les prochaines années (soit environ 3,5 % du PIB hors hydrocarbures). C’est un chiffre très élevé qui, non seulement, absorbe près de la moitié de l’ensemble des investissements dans le secteur des transports et travaux publics, mais dépasse d’une vingtaine de fois les moyennes régionales. Fay et Yepes (2003) estiment le besoin annuel d’investissements dans les chemins de fer au Moyen-Orient et en Afrique du Nord à 0,1 % environ du PIB pour la période 2005–10 contre 1,1 % du PIB pour l’infrastructure routière. Les investissements actuels et projetés dans le secteur ferroviaire en Algérie méritent un examen au plan économique de façon à optimiser l’allocation des ressources publiques.

5.17 Le rôle à venir du chemin de fer dans l’économie algérienne est à repenser sans tarder. Dans la transition progressive vers l’économie de marché en Algérie, les chemins de fer sont en concurrence avec d’autres modes de **transport**, principalement les routes. Le secteur ferroviaire algérien a ainsi vu une part de marché considérable lui échapper au début des années 90 — reculant de 4 % du service passagers et de 16 % du trafic de fret en 1990 à 0,5 % environ et moins de 10 % respectivement des mêmes marchés de transport en 2004 (Banque mondiale 2004b). Dans la plupart des économies de marché, de nos jours, le chemin de fer s’efface devant les routes en tant que mode de transport généraliste. Il ne présente pas de vertu particulière, et n’est généralement pas un incubateur d’essor économique (comme il le fut dans l’Ouest des États-Unis au XIXe siècle lorsque le « chemin de fer était roi », tant sur le plan technique qu’économique). Le chemin de fer devient en fait un moyen de transport spécialisé qui opère dans des créneaux de marché relativement étroits où il est en mesure de fournir des services adéquats moyennant un avantage comparatif au plan des coûts. Ainsi, une situation où le gouvernement algérien provoquerait des distorsions de concurrence par des investissements massifs dans des lignes nouvelles — suivis de subventions — dans un mode de transport moins rentable économiquement ne serait pas durable. Dans ces conditions, le rôle du chemin de fer algérien est à repenser et toute construction de ligne nouvelle évaluée soigneusement sous l’angle d’une évaluation coût-avantage.

5.18 Les dépenses publiques dans le secteur des transports sont à forte intensité capitalistique. Le budget des dépenses récurrentes n’a pas dépassé 24 % du budget total (de fonctionnement et d’investissement) au Ministère des Transports et 5 % du budget total au Ministère des Travaux publics (Graphique 5.5a et graphique 5.5b), ce qui traduit l’intensité capitalistique des dépenses dans le secteur. Le faible niveau des dépenses de fonctionnement (récurrentes) s’explique aussi par le fait que les chemins de fer, les ports et les aéroports sont traités comme des dépenses hors budget et financées par les budgets des entreprises d’État. Les subventions publiques à certaines de ces entreprises publiques ne sont pas incluses. En outre, les coûts de l’entretien des routes et des études de projets sont financés dans le cadre des budgets d’équipement.

⁶⁵ Ce montant pour les chemins de fer englobe les investissements dans le métro d’Alger qui n’ont pas dépassé 15 % du programme total pour le secteur ferroviaire en 2002-04.

Graphique 5.5 Budgets d'investissement et récurrent pour 2000–04
(5.5a — Ministère des Transports) (5.5b — Ministère des Travaux publics)

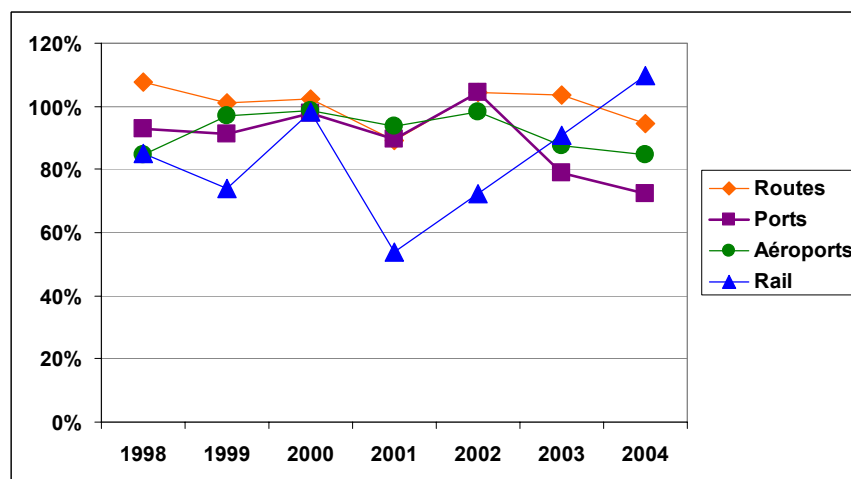


Source : Ministère des Finances, FMI.

N.B. : Le budget de fonctionnement (récurrent) du Ministère des Transports englobe les subventions à la SNTF mais la restructuration financière n'est pas prise en compte.

5.19 La progression marquée des dépenses d'investissement (équipement) au titre du PCSC pourrait dépasser les capacités d'absorption. Entre 1998 et 2004, le taux d'exécution du budget d'équipement dans le secteur des transports était élevé, atteignant, en moyenne, 93 %. La ventilation par sous-secteur montre que, dans les chemins de fer, le taux d'exécution budgétaire était, dans l'ensemble, plus faible. Le pourcentage d'exécution budgétaire annuelle pour le rail était de 83 % comparé à 100 %, 90 % et 92 % respectivement pour les routes, les ports et les aéroports (Graphique 5.6). Des chiffres qui reflètent des capacités d'exécution satisfaisantes dans les deux ministères et les entreprises d'État qui en dépendent. Pour autant, les budgets d'équipement alloués aux deux ministères au titre du PCSC pour 2005–09 dépassent de 2100 et de 800 %, respectivement, ceux de 2000-04 (tableau 5.4) alors que les budgets des dépenses de fonctionnement (récurrentes) du Ministère des Transports (y compris les subventions à la SNTF) et du Ministère des Travaux publics augmentent à peine, de 17 et de 19 % respectivement entre 2004 et 2006. Cette progression plus faible des budgets de dépenses de fonctionnement (récurrentes) donne à penser que la capacité de mise en œuvre sera sous pression. Les deux ministères ont pris des mesures et sollicité une assistance technique extérieure pour terminer l'autoroute est-ouest et gérer le programme ferroviaire. Ceux-ci constituent, plutôt, des actions innovatrices.

Graphique 5.6 Taux d'exécution du budget annuel d'investissement par sous-secteur entre 1998 et 2004



Source : Ministère des Finances

**Tableau 5.4 Évolution des budgets d'investissement et récurrente
entre 2000-2004 et 2005-2009 (milliards de DA)**

	Budgets d'investissement (moyenne an)		Budget récurrent (moyenne an)	
	2000-04	2005-09	2000-04	2006
Ministère des Travaux publics	64,1	1447	2,3	2,8
Routes	48,9	1389		
Ports	9,2	39,62		
Aéroports	5,2	18,3		
Ministère des Transports	24,4	188,1	4,1	6,9
Chemins de fer	19,8	172,3		
Ports	0,0	5,5		
Aéroports	4,6	2,6		
Services de transport routier	0,3	7,6		

Source : Ministère des Finances, Ministère des Transports, Ministère des Travaux Publics
N.B. : Le budget courant 2006 du ministère des Transports qui figure dans ce tableau prend en compte les subventions destinées à la SNTF. Données actualisées au 30/11/06. Des variations existent par rapport aux Tableaux du Volume II.

5.20 A l'avenir, les besoins en budgets d'entretien et d'exploitation vont s'accroître. En règle générale, les besoins d'entretien annuel se chiffrent à 2 % du coût à encourir pour remplacer les infrastructures et équipements ferroviaires et routiers (Fay et Yepes 2003). Il s'agit du montant minimal moyen à dépenser par an pour l'entretien, seuil en deçà duquel la fonctionnalité du réseau est compromise. Appliquer ces prévisions aux patrimoines d'infrastructures supplémentaires et d'équipement de transports supplémentaires issus des nouvelles constructions⁶⁶ et acquisitions de matériel roulant dans les routes, chemins de fer et transports urbains au titre du PCSC porterait les besoins d'entretien supplémentaires à quelque 25 milliards de dinars algériens (DA) (soit environ 350 million de dollars) jusqu'en 2009. Ce montant équivalent à environ 0.3 % du PIB, est deux fois supérieur à la somme moyenne annuelle de dix milliards de dinars que le ministère des Travaux publics a affectée à l'entretien des routes entre 2000 et 2004. Ces estimations sont légèrement compensées par le fait que les coûts d'entretien des infrastructures de transport supplémentaires seront financés, en majeure partie, par des entreprises d'État – par *l'Algérienne de Gestion des Autoroutes* pour l'autoroute est-ouest (par voie de redevances d'utilisation à déterminer), par la SNTF pour les chemins de fer et par l'Entreprise du Métro d'Alger pour le métro et les tramways. Vu qu'il s'agit de cas particuliers et que les entreprises d'État n'ont pas, dans le passé, supporté les coûts d'entretien⁶⁷, il est fort probable que de nouveaux investissements dans le secteur finiront par peser lourdement sur les futurs budgets de dépenses récurrentes.

D. IMPACT BUDGETAIRE DES ENTREPRISES D'ÉTAT

5.21 Dans les secteurs portuaire et aéroportuaire, les entreprises et établissements publics maintiennent leur rentabilité. Dans le sous-secteur des ports, les entreprises portuaires affichent de solides bénéfices d'exploitation ces dernières années, le revenu d'exploitation consolidé atteignant, en moyenne, 52 % du chiffre d'affaires entre 2002 et 2004. Chacune des dix entreprises portuaires réalise un bénéfice d'exploitation au cours de cette période, Alger, Oran, Arzew, Bejaia et Skikda se taillant la part du lion. La seule exception est Djen Djen, qui accuse un déficit d'exploitation équivalant à 38 % de son

⁶⁶ Hormis les travaux de réhabilitation et de modernisation qui, vraisemblablement, n'entraîneront pas de besoins d'entretien supplémentaires.

⁶⁷ L'AGA a été créée en 2005 en vue d'exploiter et d'entretenir l'autoroute est-ouest mais les mécanismes de financement correspondants n'ont pas encore été arrêtés. Ce cas de figure rappelle celui de l'EMA pour l'exploitation et la maintenance du métro et des tramways. Sur un autre sujet, la SNTF a régulièrement affiché un déficit d'exploitation dans le passé en raison, partiellement, d'un surinvestissement dans le réseau ferroviaire.

chiffre d'affaires en 2004.⁶⁸ Pour leur part, les sociétés gérant les infrastructures de transport aérien (*Etablissement de Gestion des Services Aéroportuaires Alger, Oran et Constantine, Établissement National de la Navigation Aérienne et Office National de la Météorologie*) restent globalement rentables. Des subventions croisées d'ampleur non négligeable sont consenties au sein du secteur pour compenser le manque de rentabilité des petits aéroports, d'après le Ministère des Transports. Néanmoins, malgré les bénéfices, ces établissements publics ne sont pas en mesure d'autofinancer leurs programmes d'investissement, qui continuent à sortir du budget de l'État.

5.22 De leur part, la SNTF, ETUSA et Air Algérie, entreprises publiques où l'état intervienne, pèsent lourdement sur les finances publiques. Entre 2000 et 2004, la SNTF⁶⁹ et l'ETUSA⁷⁰ ont accusé un déficit d'exploitation égal, en moyenne, à -39 et -202 % respectivement de leurs recettes d'exploitation (tableau 5.5). Les subventions publiques d'exploitation octroyées à ces sociétés ont atteint quelque 3 milliards de dinars par an au cours de la même période (soit 2,5 milliards de dinars pour la SNTF et 0,5 milliard de dinars pour ETUSA). Ces subventions représentent un montant équivalent à 0,12 % du PIB (tableau 5.5) — en sus des investissements financés sur le budget public d'équipement. Ces subventions publiques n'ont pourtant pas empêché ces sociétés de sombrer dans le désarroi financier et de solliciter l'intervention de l'État pour les renflouer. La SNTF a subi une restructuration financière grâce à l'injection par le Ministère des Finances de 33 **milliards** de dinars en 2005 (en dinars constants de 2005). Une somme non négligeable équivalant à 0,5 % du PIB (soit 0,9 % du PIB hors hydrocarbures). De même, ETUSA a profité d'une restructuration de sa dette en 2003 recevant du ministère des Finances quelque cinq milliards de dinars (environ 0,1 % du PIB). Pour sa part, Air Algérie, continuellement en difficulté financière, a reçu une subvention publique de 12 milliards de dinars pour renouveler sa flotte en 2004 ; par ailleurs, une aide publique de 2,5 milliards de dinars a été budgétisée en 2005 pour compenser les obligations de service public de la compagnie aérienne (tableau 5.6).

5.23 Les mécanismes de compensation financière des obligations de service public ne sont que partiellement établis. Conformément à leurs statuts, la SNTF, ETUSA et Air Algérie sont chargées de fournir certains services publics, l'hypothèse étant qu'elles recevront une compensation financière en contrepartie. Or, lesdits services publics ne sont pas toujours clairement définis, ce qui peut donner un caractère arbitraire à ces compensations financières. Les subventions publiques d'exploitation et d'entretien à la SNTF ont atteint 2,5 milliards de dinars pour chacune des cinq dernières années. Un demi milliard de ce montant a été caractérisé de rémunération au titre de l'obligation de service public, indépendamment des prestations offertes et sans contrat afférent à ladite obligation. En remontant dans le passé, l'on constate que les subventions à l'opérateur des chemins de fer n'étaient tout simplement pas transférées avec régularité. Dans le cas d'ETUSA, l'État a intégralement financé les déficits nets de l'entreprise entre 2000 et 2004, comme indiqué au tableau 5.5. S'agissant d'Air Algérie, la situation est différente puisque les 2,5 milliards de dinars de subventions d'exploitation octroyés à la compagnie aérienne qui sont portés au budget de 2005 découlent d'un contrat d'obligation de service public établi par décret en 2004, le montant exact de rémunération financière devant être négocié avec l'État compte tenu des services effectivement fournis. Globalement, la conclusion est que ces mécanismes, bien que très différents les uns des autres, n'aient pas donné satisfaction pour améliorer la situation financière des entreprises publiques, comme en témoignent les transferts coûteux de capitaux à ces entreprises. De surcroît, vu que ces mécanismes de compensation ne reposent ni sur des coûts de référence ni sur des coûts-cibles de rentabilité pour la fourniture de groupes de services bien définis, ils n'incitent guère à l'efficacité financière. Au contraire, l'État en vient à subventionner les inefficiences de ces entreprises publiques. À moins de pallier systématiquement ce problème, il risquerait de gagner les sociétés exploitant le métro d'Alger et les lignes de tramways dans les grandes villes. Un cas de figure qui, pour

⁶⁸ Avec 1,4 million de tonnes en 2004, le débit à Djen Djen reste relativement faible par rapport aux capacités physiques du port puisqu'il avait initialement été conçu comme voie d'accès à une aciérie à Jijel qui n'a jamais vu le jour. En l'absence d'une demande économique de substitution provenant de l'arrière-pays et vu la pénétration notable des vagues qui perturbe la manutention du fret, le port n'est pas encore parvenu à réaliser des bénéfices.

⁶⁹ Société Nationale des Transports Ferroviaires.

⁷⁰ Entreprise des Transports Urbains et Suburbains d'Alger.

finir, se traduirait par des pertes d'exploitation considérables à l'avenir étant donné les obligations implicites de service public pour ces sociétés.

Tableau 5.5 Récapitulatifs des comptes financiers de la SNTF et d'ETUSA pour 2000-2004
(en millions de dinars)

SNTF	2000	2001	2002	2003	2004	ETUSA	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes d'exploitation	4 272	4 359	4 668	4 395	4 320		292	271		290	361
Charges d'exploitation	(6 326)	(6 394)	(6 957)	(6 492)	(4 372)		(655)	(812)	(763)	(1 044)	(1 194)
Résultat d'exploitation	(2,055)	(2,035)	(2,290)	(2,096)	(53)		(363)	(541)	(506)	(754)	(833)
Autres revenus	647	(3 270)	97	(4 629)	(5 838)		60	(103)	210	(57)	346
Résultat net	(1 407)	(5 305)	(2 193)	(6 726)	(5 890)		(303)	(645)	(297)	(811)	(488)
Subventions publiques	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500		303	645	297	811	488
Résultat net après subventions	1 093	(2 805)	307	(4 226)	(3 390)		0	0	0	0	0

Source : SNTF, ETUSA.

Tableau 5.6 Subventions reçues par la SNTF, ETUSA et Air Algérie en 2000-05
(en milliards de dinars)

(milliards de DA)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SNTF						
Subventions d'exploitation	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Assainissement financier	-	-	-	-	-	33
ETUSA						
Subventions d'exploitation	0,3	0,6	0,3	0,8	0,5	N/D
Assainissement financier	-	-	-	5	-	-
Air Algérie						
Subventions d'exploitation	N/D	N/D	N/D	-	-	2,5
Programme de renouvellement de la flotte	-	-	-	-	12	-
Total (en milliards de DA)	2,8	3,1	2,8	8,3	15	38
Total (en % du PIB)	0,07 %	0,07 %	0,06 %	0,16 %	0,25 %	0,50 %

Total (en % du PIB hors HC) 0,12 % 0,11 % 0,09 % 0,25 % 0,40 % 0,90 %

Source : SNTF, ETUSA, Ministère des Finances, Ministère des Transports

E. MESURES RECOMMANDEES

Rationaliser la politique d'investissements

5.24 Une des priorités consisterait à renforcer la fonction de planification en l'appuyant sur un schéma directeur du transport multimodal actualisé. Une fonction de planification renforcée et mieux coordonnée réglerait les grandes décisions concernant les investissements mais, pour obtenir de bons résultats, il faudrait

- actualiser les schémas directeurs, faute de quoi les investissements ne seraient pas économiques (paragraphe 12). Or, les schémas directeurs actuels ont, au moins, 15 ans d'âge (sauf le schéma directeur routier qui est en cours d'examen, ceux des ports et aéroports, sont en phases de préparation), d'où l'urgence de les actualiser. Cette mise à jour pourrait s'effectuer sous forme de plan de transport multimodal englobant les routes, les chemins de fer, les ports et aéroports.

- La mise à jour de l'étude sur les transports nationaux de 1992 pourrait fournir un excellent point de départ. En outre, les routes et les chemins de fer couvrant essentiellement les mêmes marchés de transports, il conviendrait de dresser leurs schémas directeurs en parallèle. Sur cette base, la planification des infrastructures de base devrait être replacée au cœur des missions continues de l'Etat central dans le secteur, tandis que les investissements dans les installations pourraient, de plus en plus, être confiés aux entreprises d'Etat et au secteur privé.
- Il faudrait associer le ministère des Travaux publics et d'autres services de l'administration à la préparation de ces plans, mais c'est au ministère des Transports que reviendrait le principal rôle de coordination. Quelques suggestions générales sont proposées dans l'encadré 5.2 pour renforcer la planification intersectorielle.

Encadré 5.2 Arguments en faveur d'une planification multimodale coordonnée

Veiller à la coordination des schémas directeurs entre routes et chemins de fer

La fonction de planification devrait assurer une meilleure coordination multimodale. À la présente répartition entre modes de transport devrait se substituer une répartition effectuée selon les marchés économiques. Faire la distinction entre transport maritime, aérien et terrestre se justifie dans la mesure où ces trois secteurs sont en faible concurrence du point de vue des usagers et correspondent à des segments de marché distincts. De plus, les techniques sous-jacentes et leur organisation peuvent varier. Pour autant, il est peu justifié de séparer les fonctions de planification concernant les chemins de fer et les routes étant donné qu'ils visent pratiquement les mêmes marchés.

Veiller à la cohérence entre la politique des transports, la planification des infrastructures et l'exploitation des services

La planification des infrastructures de transport implique les services de plusieurs ministères dont ceux de l'aménagement du territoire, des travaux publics et de l'intérieur. Toutefois, il est essentiel que le ministère des Transports assume un rôle central puisque le transport est le dénominateur commun. De plus, il est impossible d'arrêter une politique de transport cohérente si l'on sépare l'infrastructure des services de transports. En effet, pourquoi construire de nouvelles infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires si les investissements d'exploitation ne sont pas prévus en conséquence ? Comment dresser un schéma directeur en décalage avec les prévisions de répartition modale sur lesquelles le ministère des Transports fonde sa politique – ou les prévisions de trafic tirées de l'évolution projetée des impôts et des redevances usagers, qui influenceront considérablement sur les volumes de trafic ?

Sources : Quinet, E., 2005, dans Algérie : La Réforme du Secteur des Transports, Note politique de la Banque mondiale, Washington DC.

5.25 Les critères de viabilité économique devraient guider les décisions d'investissement et la CNED est appelée à jouer un rôle central en ce sens. Les analyses économiques qui établissent les taux de rentabilité économique des projets de transport n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Il en a résulté des études de faisabilité de piètre qualité, une négligence des taux de rentabilité dans la prise de décision et, en définitive, l'entretien et l'exploitation à perte d'actifs sous-utilisés, surtout dans les chemins de fer et les aéroports. La CNED, qui vient d'être établie récemment, devrait permettre, tout d'abord, de préparer correctement les grands projets d'infrastructure de transport et, ensuite, de budgétiser uniquement ceux qui respectent les critères requis de rendement économique minimum (cf. le chapitre 3), à moins qu'ils n'aient une justification sociale. Les mêmes principes directeurs devraient s'appliquer à tout le portefeuille de projets entrepris par le ministère des Transports et le ministère des Travaux publics. En particulier, les projets de lignes ferroviaires des Hauts Plateaux et de Djelfa Ouargla, élaborés dans les années 70 et qui figurent toujours sur les cartes d'investissements futurs, sont d'une viabilité économique faible à court terme, vu la minceur du trafic projeté, et sont de bons candidats à une évaluation économique approfondie avant leur considération dans les programmes d'investissements. La Revue reconnaît cependant que la rentabilité économique à moyen terme peut améliorer et que des impératifs non-économiques pourraient justifier des tels investissements.

5.26 À l'avenir, il s'agirait de privilégier progressivement les investissements qui visent à préserver le patrimoine d'infrastructures existant et à dégager les goulots d'étranglement, sans toutefois dépasser 3 à 3,5 % du PIB. À supposer que l'essentiel des retards enregistrés dans l'extension, la modernisation et la réhabilitation des infrastructures soit réglé par le PCSC, il faudrait que les dépenses d'investissement dans les transports se concentrent sur l'entretien, sans aller, pour autant, au-delà de 3 à 3,5 % du PIB⁷¹ (selon les capacités supplémentaires requises par la croissance économique à partir de 2009). Ce niveau d'investissement étant conséquent pour les finances publiques, il faudrait énergiquement s'attacher à recouvrer ces frais par le biais de redevances d'utilisation. Cette estimation nous vient de l'expérience internationale, laquelle suggère que les investissements dans le secteur du transport se décomposent, globalement, comme suit (Carruthers 2004) :

- 1 % du PIB pour l'entretien du réseau routier,
- 1 % du PIB pour l'entretien du reste du réseau de transport (voies ferrées, ports et aéroports pris ensemble),
- un quart du taux de croissance du PIB exprimé en pourcentage, pour construire les infrastructures nouvelles permettant de répondre à la progression de l'économie,
- les montants requis pour atteindre le degré de réhabilitation nécessaire et porter l'infrastructure existante à un état de fonctionnement acceptable.

5.27 Des priorités d'investissements à moyen terme peuvent être définies pour chaque sous-secteur :

- **Routes.** La construction de l'autoroute est-ouest et des périphériques d'Alger programmés dans le PCSC constitue une priorité, d'ailleurs le processus de passation des marchés a été achevé avec succès, étant bien réparti entre deux compagnies étrangères ; notamment de la Chine et du Japon. En principe l'achèvement des travaux est prévu pour janvier 2010. En outre, les travaux de réhabilitation prévus devraient porter le réseau à un niveau de qualité acceptable. À l'avenir, les besoins d'investissement devraient donc être axés, en premier, sur l'entretien adéquat de tout le réseau, dont les voies rapides, les routes nationales, les chemins de wilayas et les chemins communaux. Il conviendrait de porter une attention particulière aux deux dernières catégories qui ont souffert ces dernières années d'un manque d'entretien chronique.
- **Chemins de fer.** La réhabilitation, les travaux de modernisation et le renouvellement du matériel roulant sont programmés dans le PCSC. Le réseau devrait être ainsi modernisé et porté à un niveau satisfaisant même si tous les projets ne sont pas prioritaires. Hormis l'extension du réseau entre Touggourt et Hassi-Messaoud autorisée au titre du PCSC, il n'existe aujourd'hui aucun itinéraire qui ne soit déjà desservi par le rail sur lequel le volume prévisible de trafic à moyen terme justifierait au plan économique la construction d'une nouvelle ligne. Par conséquent, les investissements dans les chemins de fer devraient **diminuer de manière marquée au cours du PCSC et, pour l'essentiel, se borner à l'entretien** requis sur les lignes déjà en exploitation.
- **Ports.** Le PCSC devrait répondre aux besoins d'entretien et de modernisation à court terme, dont les compléments de capacité à Djen Djen⁷², utilisant ainsi les actifs existants de manière optimale. Pour autant, le PCSC ne prévoit pas de terminal à conteneurs de calibre

⁷¹ Les estimations tiennent compte de 2 % pour la maintenance, plus un quart des 4 à 6 % de taux de croissance économique projeté. Ces chiffres englobent les investissements approuvés dans le budget de l'État et ceux consentis par les entreprises publiques ou le secteur privé.

⁷² L'État envisage de faire construire une digue dans le port de Djen Djen pour réduire la pénétration des vagues qui, pour l'heure, perturbe la manutention du fret. En outre, les pouvoirs publics construiront les infrastructures supplémentaires d'un terminal maritime au titre d'un accord PPP pour tirer au mieux parti de l'infrastructure portuaire de base actuelle (très fortement sous-utilisée jusqu'à présent).

international pour l'arrière-pays d'Alger. Pour l'heure, le terminal à conteneurs d'Alger ne permet qu'un débit de 500 000 EVP⁷³ par an (soit deux tiers du débit national actuel de conteneurs). Or *Global Insight* (2005) prévoit un débit annuel compris entre 900 000 et 1,8 million d'EVP à moyen terme pour l'arrière-pays économique de la capitale.

- **Infrastructures de transport aérien.** Le PCSC prévoit l'entretien et la modernisation nécessaire à court terme de l'infrastructure de base (les pistes principalement) ainsi que la mise à niveau des aéroports et des superstructures de navigation aérienne. Les travaux de l'aéroport international d'Alger devant être terminés d'ici 2007, aucun besoin supplémentaire d'extension d'aéroport ne se fait sentir à court terme. Par conséquent, les besoins à moyen terme devraient être évalués à l'aune d'une stratégie actualisée pour les aéroports du pays que va préparer le ministère des Transports.
- **Transport urbain.** Le PCSC comprend, comme il convient, un budget établi autour de trois grandes priorités :
 - l'extension du métro d'Alger (77 milliards de dinars, soit 1,1 milliard de dollars environ) ;
 - la construction de lignes de tramway et de bretelles d'extensions à Alger, Oran, Constantine et Annaba (89 milliards de dinars, soit 1,2 milliard de dollars environ) ; et
 - la construction et la réhabilitation de téléphériques, l'achat d'autobus et la construction de stations de bus dans de grandes villes du pays (37 milliards de dinars, soit environ 500 millions de dollars).

Cela dit, étant donné la congestion croissante en milieu urbain ainsi que les pressions économiques et sociales grandissantes, les besoins d'investissement dans les transports urbains devraient faire l'objet d'une évaluation minutieuse⁷⁴. Dans le cadre du processus de préparation de plans de déplacements pour les grandes villes il s'agira d'évaluer avec attention les compromis à consentir entre investissements lourds (métros et tramways par exemple) et les investissements légers (les services d'autobus rapides de type « BRT »⁷⁵ et les autobus en général, par exemple).

5.28 Des financements non budgétaires pourraient être mobilisés, et le recouvrement des coûts étendu. On pourrait progressivement envisager d'ajuster les tarifs dans le but de parvenir, progressivement, au recouvrement des coûts et établir des mécanismes financiers non budgétaires comme les redevances d'utilisation et le recours aux financements en provenance du secteur privé. Plusieurs options sont possibles.

- **Un Fonds routier**⁷⁶. Les usagers de la route paieraient une redevance distincte des taxes générales prélevées par l'État, qui pourrait prendre la forme (a) d'une vignette annuelle pour l'accès au réseau routier, (b) d'une taxe ajoutée au prix du carburant pour l'utilisation du réseau routier, (c) d'une taxe d'encombrement⁷⁷, le cas échéant. L'AGA pourrait tester ces formules avec l'exploitation de l'autoroute est-ouest.

⁷³ Un EVP représente une unité équivalant vingt pieds (6,7 mètres).

⁷⁴ Un projet de plan de transport et de circulation concernant Alger pour 2007, 2010 et 2020 préparé par le Ministère des Transports fait aujourd'hui l'objet de discussions.

⁷⁵ BRT: Bus Rapid Transit

⁷⁶ Il serait bon d'examiner d'autres options visant le même objectif — par exemple, prévoir des rubriques « protégées » sur plusieurs années dans le budget national.

⁷⁷ L'objectif d'une taxe d'encombrement est avant tout de gérer la demande pour éviter l'encombrement de certaines portions du réseau. Mais il est logique que les recettes correspondantes soient utilisées pour le financement du secteur routier.

- **Un Fond de transport urbain.** Ce fond apporterait des moyens financiers supplémentaires pour entretenir et exploiter l'infrastructure de transport urbain⁷⁸, notamment pour compenser les obligations de service public. Il s'agirait d'un compte spécial alimenté par le budget de l'État central, des collectivités locales et les redevances perçues auprès des bénéficiaires des moyens de transport⁷⁹.
- **Révision et ajustement, si besoin est, des tarifs portuaires et aéroportuaires.** Ces tarifs devraient précisément tenir compte des « coûts de référence »⁸⁰ liés à la fourniture de services ou au financement des investissements. Les taxes d'aéroport en Algérie sont nettement plus faibles que celles pratiquées dans d'autres pays de la Méditerranée, même une fois la qualité de services prise en compte. Ce niveau de tarification excessivement bas, qui peut se justifier par l'obligation de service public au profit des passagers du pays, se justifie beaucoup moins pour ce qui concerne les voyageurs des autres pays⁸¹. À l'opposé, les usagers des ports algériens ont tendance à se plaindre du niveau prohibitif des tarifs portuaires par rapport à ceux pratiqués dans d'autres pays de la région. Le bien-fondé de cette affirmation mériterait d'être vérifié par le biais d'une étude comparative.
- **Concessions pilotes.** Il serait bon de les encourager dans des créneaux bien identifiés. Il semblerait que le secteur privé ait été découragé de participer au financement des infrastructures de transport en raison du climat de l'investissement (qui, du reste, s'améliore peu à peu) et des tentatives précédemment infructueuses de concessions de l'autoroute est-ouest et de l'aéroport d'Alger. Il n'en demeure pas moins que le succès de la concession du terminal portuaire de Bejaia — coentreprise dont 49 % des parts appartiennent désormais à Portek, un opérateur de Singapour⁸² — a ouvert la voie à une participation accrue du secteur privé dans les opérations et les investissements portuaires. La construction d'un terminal de conteneurs dans le port de Djen Djen pourrait servir d'exemple positif.

Améliorer l'efficacité allocative et technique des services de transports

5.29 **Il est capital d'engager des réformes institutionnelles clés pour augmenter l'efficacité.** Le ministère des Transports a préparé une feuille de route exhaustive en 2005 qui inclut, en particulier, les volets ci-après.

- **Dans les ports.** Un projet de loi qui fait aujourd'hui l'objet de discussions interministérielles devrait (a) instituer une Autorité maritime et portuaire aux fins de réguler et de superviser ce secteur et (b) scinder les entreprises portuaires existantes⁸³ en (i) autorités portuaires locales autonomes investies de responsabilité publique selon le modèle de « port propriétaire » et en (ii) sociétés d'exploitation portuaires chargées d'exploiter les activités commerciales jusqu'à ce que des concessions soient attribuées par voie d'adjudication concurrentielle, avec introduction progressive du secteur privé.
- **Dans l'aviation civile.** Un projet de loi qui fait aujourd'hui l'objet de discussions interministérielles devrait (a) instituer une autorité de régulation et de supervision de

⁷⁸ Les investissements dans les infrastructures lourdes de transport urbain (métro, tramways, funiculaire, chemins de fer de banlieue) devraient continuer à provenir du budget public consacré aux biens d'équipement.

⁷⁹ Ces bénéficiaires se distinguent des usagers au sens strict, ils bénéficient du système de transport public sans l'utiliser, par exemple les employeurs et les automobilistes.

⁸⁰ Les coûts de référence devraient reposer sur des objectifs d'efficacité.

⁸¹ Les investissements dans les aéroports proviennent effectivement pour l'essentiel du budget de l'État.

⁸² Le terminal méditerranéen de Bejaia est un terminal de conteneurs et de transit de céréales dans lequel Portek a investi une dizaine de millions de dollars. Les opérations ont commencé en 2005. Pour l'heure, la cadence de déchargement dans ce terminal est de 13 prises de grue, à l'heure, soit le double environ de la capacité du terminal de conteneurs d'Alger.

⁸³ À l'heure actuelle, il y a dix entreprises portuaires locales qui assurent, à la fois, des fonctions relevant des pouvoirs publics et des activités commerciales.

l'aviation civile et (b) scinder les EGSA actuels.⁸⁴ Sur le plan géographique, il en résultera des plateformes aéroportuaires autonomes composées d'un grand aéroport et de plusieurs autres de petite taille. Sur le plan fonctionnel, des sociétés d'exploitation aéroportuaires exploiteraient des activités commerciales en vertu de contrats passés avec les autorités aéroportuaires locales.

- ***Dans le transport urbain.*** La loi de 2001 sur les transports établit un périmètre de transport urbain. Pour autant, les réformes institutionnelles prévues tardent à être mises en œuvre. Elles prévoient, entre autres, la création d'autorités organisatrices des transports urbains, tout particulièrement à Alger, qui seront chargées (a) de planifier les transports urbains, (b) de définir les services, leurs tarifs ainsi que les obligations de service public, (c) de passer des contrats avec des sociétés pour l'exploitation des services et (d) d'administrer les ressources du Fonds de transports urbains proposé plus haut.

5.30 Plus de concurrence permettrait une affectation des ressources plus efficiente. Encourager une concurrence dynamique dans la fourniture des services de transports serait un moyen de mieux faire cadrer l'offre avec la demande, d'améliorer la qualité de service et de réduire nettement les coûts. Démonstration déjà faite en Algérie avec l'octroi d'une deuxième et troisième licence d'exploitation dans le secteur de la téléphonie mobile. Dans les transports, la concurrence devrait être encouragée comme suit :

- ***Entre modes de transport.*** Les opérateurs de transport par voie ferrée, route, air et, dans une moindre mesure, mer devraient pouvoir se mesurer aux opérateurs d'autres modes de déplacement, tant sur les marchés de transport des passagers que du fret. Pour cela, les opérateurs doivent être libres d'établir les prix et les services à fournir, la politique tarifaire ne doit pas déformer le marché et les obligations de service public et leur barème de rémunération doivent être clairement établies.
- ***Au sein d'un même mode de transport.*** S'agissant des transports urbains et routiers, les opérateurs se font déjà concurrence pour les services d'autobus et d'autocar. Il conviendrait, dans une certaine mesure, d'introduire plus de concurrence dans les services portuaires et aéroportuaires, et davantage encore dans les services de transport aérien intérieur. Une réglementation adéquate devrait être établie dans le même temps.
- ***Concurrence pour l'obtention du marché.*** Il est conseillé de promouvoir systématiquement la concurrence pour choisir les opérateurs du métro d'Alger, des tramways et des chemins de fer de banlieue ainsi que pour l'exploitation des services portuaires et aéroportuaires.

5.31 Une plus grande participation du secteur privé dans les services de transport devrait aussi se traduire par plus d'efficacité technique. La participation du secteur privé devrait aussi apporter les compétences de gestion, et contribuer à réduire les coûts des services et les pertes des entreprises d'État, ce qui aurait un impact marqué sur les dépenses publiques courantes (cf. ci-après). En parallèle, des entreprises publiques comme Air Algérie devraient conclure des partenariats avec des investisseurs privés stratégiques pour mobiliser du capital et redevenir compétitives.

5.32 Assurer la viabilité financière des entreprises et établissements publics du secteur en redéfinissant leurs relations contractuelles avec l'Etat s'avère nécessaire. Les mécanismes actuels de subvention à la SNTF et à l'ETUSA sont inopérants puisqu'ils n'évitent pas la débâcle financière chronique et, compte tenu de l'aléa moral découlant du sauvetage financier attendu de l'État, n'incitent pas à plus d'efficacité. Or, parvenir à une santé financière durable et à plus d'efficacité de la SNTF et de l'ETUSA demande de :

⁸⁴ À l'heure actuelle, les aéroports sont regroupés par zone géographique, sous l'égide de trois autorités aéroportuaires (EGSA Alger, Oran et Constantine), qui assurent à la fois des fonctions relevant des pouvoirs publics et des activités commerciales.

- définir avec clarté les services ou les groupes de services qui remplissent les critères se rapportant aux obligations de service public ;
- évaluer les « coûts de référence » ou les « coûts-cibles » des services ou groupes de services définis, qui serviront de base dans la formule de compensation financière au titre des obligations de service public arrêtées par l'État (l'encadré 5.3 donne un exemple d'une telle formule en Tunisie) ;
- passer un contrat obligeant l'État – ou dans le cas d'ETUSA, l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains – à verser une rémunération financière aux opérateurs en contrepartie de la fourniture d'un niveau défini de services publics ;
- passer un contrat-programme entre l'État, en sa qualité d'actionnaire, et l'entreprise publique, compte tenu d'indicateurs de performance bien définis – puis exécuter comme il se doit ledit contrat.

Des principes similaires devraient servir à l'organisation des rapports entre l'État et les sociétés de transport qui assureront les services de tramway et d'autobus, aux fins d'honorer leurs obligations de service public dans d'autres villes.

Encadré 5.3 Compensation offerte par le Gouvernement tunisien à la Société Nationale des Chemins de Fer Tunisiens (SNCFT) pour respect des obligations de service public dans les services de transport des passagers en banlieue

Le contrat régissant les services de transport ferroviaire des passagers dans les banlieues sud prévoit ce qui suit :

1. L'État finance les investissements requis pour la fourniture des services et la sûreté des passagers pour ce qui est (a) de construire et d'aménager les aires d'attente destinées aux passagers (quais, gares, aires de stationnement et gares intermodales), (b) d'ériger des clôtures aux fins d'isoler le périmètre ferroviaire et (c) de construire des passerelles et des croisements ferroviaires ;
2. La société nationale des chemins de fer finance les investissements requis pour le renouvellement des infrastructures et les travaux d'aménagement (voies, signalisation, télécommunications et équipements d'entretien) ainsi que les acquisitions de stock roulant et leur renouvellement ;
3. L'État est tenu de payer une compensation trimestrielle pour respect de l'obligation de service public dans les services fournis. Ce montant est fonction de la capacité de transport effective, des recettes, du respect des horaires et de l'estimation établie par contrat du coût encouru par les chemins de fer pour assurer la capacité de transport. La formule de calcul de ce montant prévoit une incitation financière pour promouvoir une gestion des opérations efficace au plan coût.

Source : Banque mondiale, projet de contrat entre le Gouvernement tunisien et la SNCFT pour la fourniture de services de transport passagers dans les banlieues sud de Tunis au titre de l'obligation de service public.

CHAPITRE 6 : MISE A NIVEAU DE L'ADMINISTRATION DES RESSOURCES DE L'EAU

Au cours du siècle dernier, notre planète a vu sa population tripler tandis que la consommation d'eau était multipliée par six. Cette augmentation des volumes d'eau utilisés a eu de lourdes conséquences sur l'environnement : certains cours d'eau n'atteignent plus la mer, 50 % des terres humides du monde ont été perdues au siècle dernier et 20 % des poissons d'eau douce ont disparu ou sont menacés d'extinction. Enfin, un grand nombre d'aquifères de première importance sont surexploités : le niveau de la nappe phréatique, déjà bas, s'abaisse de plusieurs mètres par an, et certains aquifères sont atteints d'un phénomène de salinisation irrémédiable. Selon la Commission mondiale sur l'eau, la consommation d'eau devrait augmenter d'environ 50 % au cours des 30 prochaines années. On estime que 4 milliards de personnes — soit la moitié de la population de la Terre — vivront dans une situation de stress hydrique grave en 2025, les régions les plus touchées étant l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud. Cette pénurie annoncée va s'accompagner d'une hausse des coûts tout aussi alarmante. Les solutions bon marché, souvent de proximité, peuvent et doivent être exploitées le plus possible, mais dans l'ensemble, tout ce qui pouvait déjà être fait de « simple et pas cher » pour mobiliser de nouvelles sources d'approvisionnement en eau importantes pour les besoins humains a déjà été réalisé. Aujourd'hui, nombreux sont les pays confrontés à une hausse vertigineuse des coûts unitaires. Les tensions provoquées par les droits sur l'eau s'exacerbent au niveau des villages, des villes et des bassins. La modification du régime des précipitations et des écoulements due à l'évolution du climat aggrave encore la situation. Dans les décennies à venir, beaucoup de pays en développement vont devoir supporter des coûts très élevés en raison de leur incapacité à prévoir et gérer la quantité et la qualité de l'eau et les effets des sécheresses, des inondations et des variations climatiques.

— La Commission mondiale sur l'eau

Ce chapitre sur l'eau porte presque exclusivement sur le nord de l'Algérie.⁸⁵ Il recense les principaux problèmes auxquels les gouvernants et les planificateurs sont confrontés. Il analyse les grandes composantes et orientations d'une stratégie énoncées par les pouvoirs publics pour le secteur de l'eau, et examine le schéma général des dépenses publiques, et analyse le contenu du PCSC et les projets prévus dans le cadre de ce programme. Enfin, il propose des solutions pour répondre aux besoins prioritaires en matière d'investissements compte tenu de l'espace budgétaire actuel, et donne des pistes pour améliorer l'efficacité et la pertinence des interventions publiques.

A. INTRODUCTION

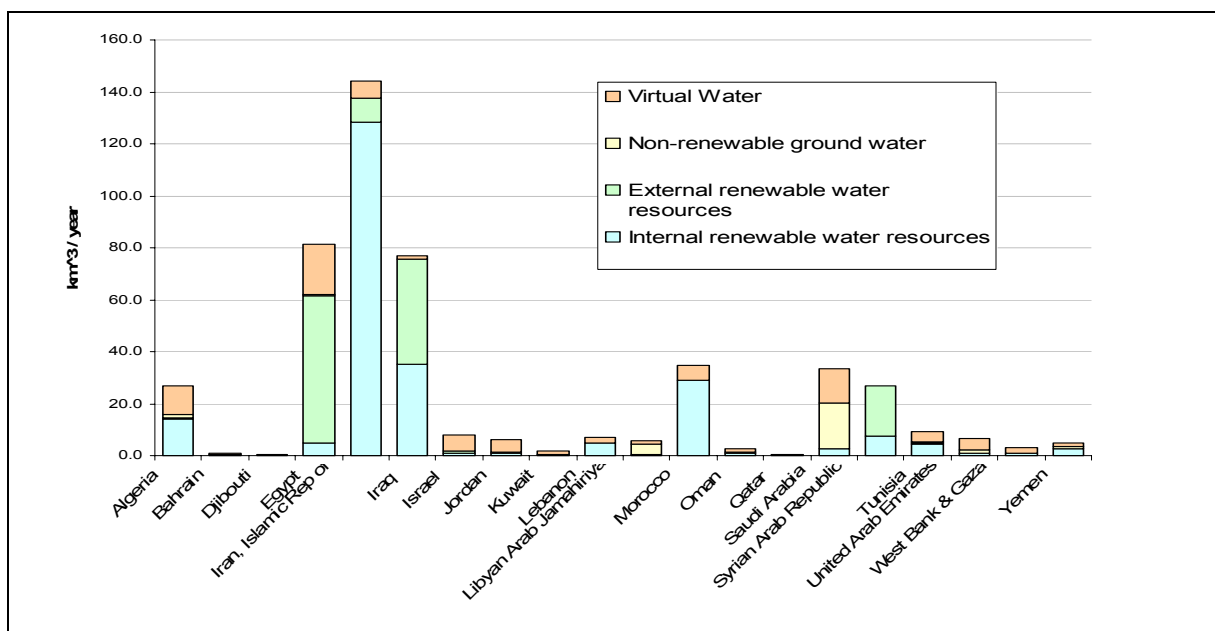
6.1 L'Algérie est confrontée à de graves difficultés pour gérer l'une de ses ressources naturelles les plus vitales. Même si les chiffres peuvent ne pas sembler inquiétants dans le contexte national, la situation n'en est pas moins tendue et préoccupante. Ce constat se retrouve dans plusieurs rapports d'évaluation stratégique sur les perspectives futures du secteur de l'eau, réalisés notamment par le Conseil économique et social national (2000) et la Banque mondiale (2003c). À l'échelon national, le pays dispose d'une quantité d'eau renouvelable relativement satisfaisante, mais il existe des écarts considérables entre les régions et d'une année sur l'autre. L'Algérie est très dépendante des eaux souterraines non renouvelables et a recours au dessalement de l'eau de mer pour augmenter ses ressources. Il lui faut donc optimiser la répartition spatiale et temporelle de l'eau, tout en préservant l'environnement et en gérant les prélèvements des aquifères de manière à ne pas épuiser ses ressources.

6.2 Comme beaucoup d'autres pays de la région MENA, l'Algérie n'a pas assez d'eau pour assurer son autosuffisance alimentaire, le commerce constituant de ce fait une activité

⁸⁵ Le sud de l'Algérie n'est pratiquement pas couvert dans ce chapitre, faute d'informations et de données suffisantes.

économique essentielle. Bien que l'agriculture consomme 65 % des prélèvements d'eau du pays, les volumes disponibles ne suffisent pas à produire de quoi nourrir toute la population, en particulier parce que les techniques d'irrigation les plus performantes sont relativement peu employées. L'Algérie est importatrice nette d'eau « contenue » dans les aliments. Environ 40 % du total des besoins en eau sont importés dans des produits alimentaires — ce que l'on appelle l'« eau virtuelle » (Graphiques 6.1 et 6.2). On trouvera à l'annexe H des données de base sur les ressources hydriques et la demande d'eau nationales. L'annexe M présente une fiche d'information sur l'eau en Algérie.

Graphique 6.1 Eau renouvelable disponible par habitant : Algérie et région MENA

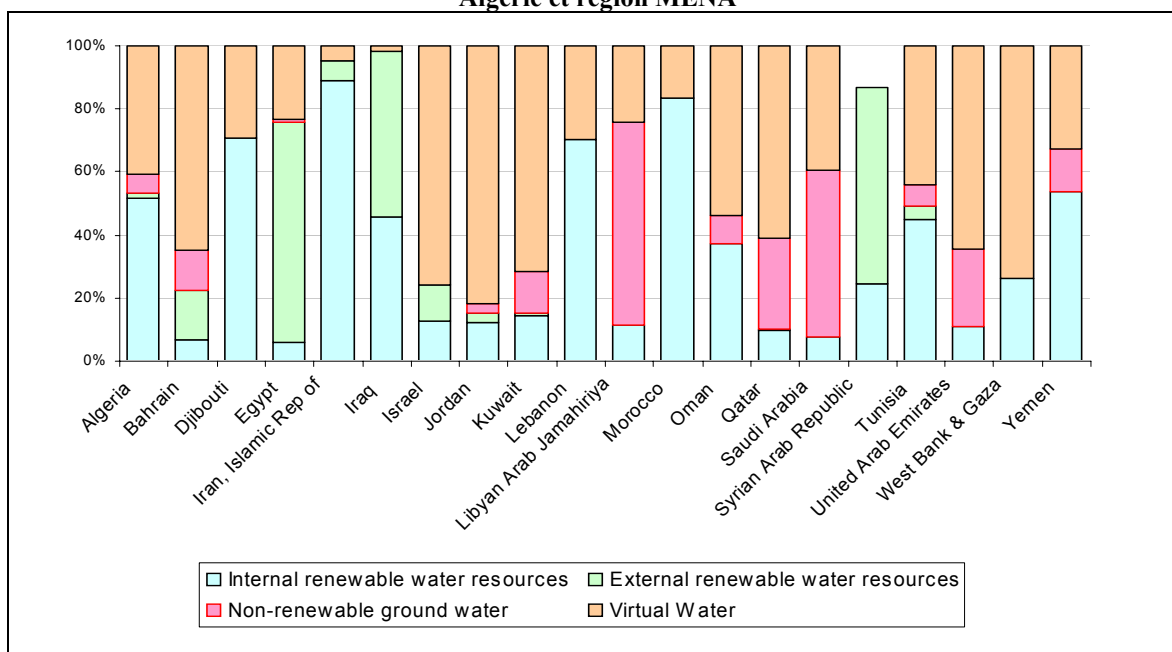


Source : Aquastat (FAO). Les chiffres sur les eaux souterraines non renouvelables proviennent de différentes publications.

Note : les ressources en eau renouvelables extérieures sont les eaux de surface et les eaux souterraines renouvelables provenant d'autres pays, nettes de la consommation de ces pays. L'eau virtuelle correspond à l'eau consommée pour produire les produits alimentaires importés, nette des exportations.

6.3 Les investissements réalisés jusqu'ici pour augmenter les volumes d'eau disponibles — afin de répondre aux besoins en eau potable et en eau industrielle et d'étendre les zones irriguées — n'ont pas permis de satisfaire la demande d'eau croissante. Les sécheresses récentes ont mis en évidence la vulnérabilité du système d'irrigation à grande échelle et la pression de plus en plus forte qui s'exerce sur les ressources en eaux souterraines. Elles ont attiré l'attention sur la nécessité de disposer de capacités de stockage supplémentaires et de nouvelles sources d'eau afin d'améliorer la sécurité, d'accroître les ressources disponibles et de bénéficier d'une souplesse et d'une sécurité de fonctionnement supérieures. En même temps, l'assainissement génère de nouvelles demandes. L'Algérie doit investir massivement dans l'épuration des eaux usées si elle veut assurer la viabilité à long terme de ses ressources hydriques. En résumé, le pays doit consentir de nouveaux investissements dans la mise en valeur de ses ressources en eau.

**Graphique 6.2 Pourcentage d'eau disponible ou consommée par type d'eau :
Algérie et région MENA**



Source : MENA 2006b.

6.4 La méthode classique — qui consiste à investir davantage dans les infrastructures, en particulier dans des installations de stockage coûteuses, dans l'expansion de l'irrigation et dans l'épuration des eaux usées — ne suffit plus pour répondre aux multiples enjeux du secteur de l'eau. En 2005, le Gouvernement a lancé le PCSC, qui comporte un important programme d'investissements dans les ressources hydriques (barrages et transferts) et l'alimentation en eau. Il s'agit essentiellement d'un nouveau portefeuille de projets portant sur cinq grands barrages,⁸⁶ huit transferts,⁸⁷ six nouveaux périmètres d'irrigation, et 350 retenues collinaires. Pour le mettre en œuvre, l'Algérie doit choisir avec soin l'ordre et le calendrier des investissements proposés afin de maximiser leurs effets sur la croissance et la lutte contre la pauvreté.

6.5 L'examen des dépenses publiques dans le secteur de l'eau doit prendre en compte trois circonstances particulières :

- **L'eau est une ressource naturelle partagée par différentes communautés.** Cet état de fait entraîne des conflits entre usagers de l'amont et usagers de l'aval, entre de riches propriétaires et des groupes de population qui s'opposent sur l'accès aux eaux souterraines, et entre la génération actuelle et les générations futures concernant le partage intergénérationnel des ressources hydriques souterraines et de surface. Tous les droits sur l'eau sont usufruitiers par nature. Mais dans un pays dépourvu de cadre juridique rigoureux et où les institutions réglementaires ne fonctionnent pas correctement, ils risquent de se résumer aux droits de fait, souvent au détriment des droits traditionnels des communautés. Le pouvoir relatif des individus et des groupes est renforcé par les

⁸⁶ Selon le *Programme centralisé*, les cinq projets de grands barrages sont les suivants : Boussiaba, Tallizerdane, Kessir, Saf Saf, et Kef Eddir. Tous ces projets ont été lancés en appel d'offres. Le problème est fréquent : théoriquement, ils doivent être jugés « matures » mais, en pratique, ce n'est pas toujours le cas.

⁸⁷ Les trois grands transferts de MAO (155 millions de mètres cube par an – Mm³/an), Beni Haroun (504 Mm³/an) et Alger-Taksebt (178 Mm³/an) n'ont pas été inclus au départ dans le PCSC car ils ont été lancés avant 2005 ; le PCSC comprenait donc initialement plusieurs infrastructures d'aval. Ces différents projets sont en train d'être rassemblés dans un portefeuille PCSC unique.

subventions accordées aux produits agricoles, à l'énergie et aux autres facteurs de production, et par les barrières douanières.

- **Les dépenses publiques dans le secteur de l'eau sont souvent illustrées par les investissements de l'État algérien dans les grandes infrastructures telles que barrages, systèmes de transfert et usines de dessalement, qui sont tous des biens publics.** Les raisons invoquées pour justifier les dépenses publiques massives réalisées dans des infrastructures hydrauliques sont l'aridité du climat et la variabilité des précipitations. Les ressources en eau **ainsi** générées sont réparties entre les secteurs par le Gouvernement qui, face aux importantes mutations démographiques en cours, se **trouve** placé devant des choix politiquement difficiles. Se pose par exemple la question de réaffecter les ressources en eau entre une agriculture irriguée peu performante et une demande urbaine en pleine croissance, et celle de continuer à privilégier les investissements dans les barrages et les usines de dessalement. Sur ce deuxième point, l'Algérie a commencé d'investir massivement dans le dessalement au lieu d'optimiser l'utilisation de l'eau disponible dans ses nombreux grands réservoirs.
- **Bien que les services de l'eau fournis aux agriculteurs, aux ménages et aux entreprises industrielles aient un caractère de biens privés, pour des raisons politiques, il n'a jamais été envisagé de les facturer à leur coût réel.** Leurs recettes étant par conséquent limitées, les compagnies de distribution d'eau et d'**irrigation** ne sont pas en mesure de financer le traitement de la charge de pollution qu'elles génèrent. Le budget de l'État en est fortement alourdi.

B. PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EAU

6.6 **Le pays est confronté à des difficultés importantes dans le secteur de l'eau.** Trois défis se détachent en particulier :

- **Une pénurie d'eau dans le nord de l'Algérie.** Les régions occidentales du pays ont beaucoup de mal à satisfaire leurs besoins à partir des ressources locales. Les estimations des ressources en eaux souterraines disponibles (l'offre) s'élèvent en moyenne à 2,7 milliards de mètres cube (**Gm3**), tandis que les **prélèvements (la demande) pour l'irrigation et l'eau de boisson des populations rurales et urbaines sont évalués à 3 Gm3**. Encouragés par les subventions à l'énergie et à l'équipement, les agriculteurs ont commencé à prélever de l'eau des nappes souterraines. Il serait peut-être possible d'y remédier partiellement en mobilisant un volume plus important d'eaux de surface (potentiel estimé à 12,3 Gm3, dont la moitié dans l'est du pays). Cependant, les grandes infrastructures construites par le passé n'ont pas donné les résultats attendus. Ces dernières années, les barrages n'ont été remplis qu'à 14 % de leur capacité totale (El Moujahid, mars 2006). Les sécheresses ont également obligé les planificateurs et les responsables du secteur de l'eau à fermer le robinet de l'irrigation pour alimenter les villes.
- **Des services de distribution peu performants. L'Algérie est prise dans un cercle vicieux : qui dit mauvais entretien dit niveau de service insuffisant, donc refus des usagers de payer plus cher, le résultat étant que l'opérateur n'a pas les moyens d'entretenir le système.** Les opérateurs des grands réseaux de distribution et d'irrigation sont loin de satisfaire les critères de qualité standard. Si l'accès à l'eau est relativement bon, la qualité du service laisse beaucoup à désirer. Malgré les niveaux élevés d'accès à certains services (alimentation en eau et assainissement dans les villes, irrigation), les zones rurales sont mal desservies en services d'eau potable et d'assainissement, et la part des dépenses d'exploitation et d'entretien couvertes par les redevances des usagers y est plus basse

qu'ailleurs. Cette situation incite les pouvoirs publics à maintenir les exploitants sous perfusion par un système de subventions. Enfin, les tarifs bas de l'eau n'encouragent pas à préserver ou utiliser rationnellement cette ressource rare

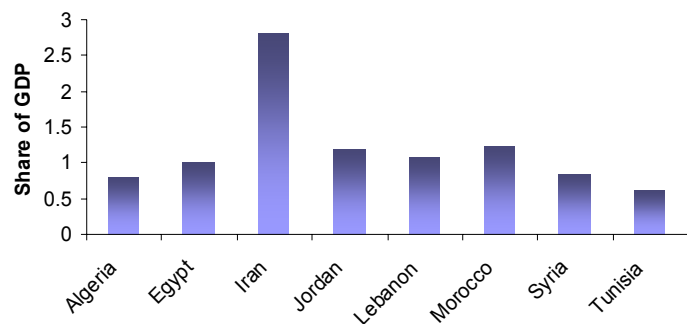
- **Des problèmes de gouvernance.** Dans le secteur de l'eau, les planificateurs et les décideurs s'intéressent avant tout au *hardware*, c'est-à-dire aux systèmes physiques, et pas assez au *software*, c'est-à-dire à la gestion et au renforcement des institutions. La planification des infrastructures et le portefeuille d'investissements sont donc considérés sous un angle purement technique. Les problèmes institutionnels, notamment le peu de contrôle et de transparence et la faible participation des **usagers**, ne sont pas résolus. Le secteur souffre ainsi du plus grave problème qui est le manque de coordination entre les institutions concernées à tous les niveaux. La planification et la gestion de la mise en valeur de l'eau se font selon une méthode centralisée imposée par le haut, essentiellement basée sur de grands investissements. La gestion intégrée et l'entretien sont des aspects peu pris en compte, de même que l'avis des parties prenantes locales. D'autre part, l'État a une double casquette de régulateur et de prestataire de services. Les prestataires fonctionnent sans rendre de comptes aux usagers. Les critères techniques ne sont pas privilégiés dans les décisions d'investissements. Les administrations du secteur de l'eau n'ont pas toutes les capacités nécessaires pour gérer les enveloppes budgétaires importantes des grands investissements. De ce fait, le taux d'exécution du budget et le contrôle exercé sont insuffisants dans les projets à financement public. Par ailleurs, il est encore plus inquiétant de constater que les réformes semblent avoir pris un caractère moins urgent avec l'assouplissement des contraintes budgétaires.

6.7 Combien vaut une eau propre, l'accès à un système d'assainissement et une bonne hygiène ?

Si le coût des investissements nécessaires est relativement bien connu, les bienfaits associés sont plus difficiles à mesurer. Des études récentes (Sarraf 2004) conduites dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ont tenté de quantifier ces bienfaits ainsi que les « coûts évités » par une bonne gestion des ressources en eau, des installations d'assainissement correctes et une amélioration de l'hygiène (Graphique 6.3). Les coûts associés à une mauvaise gestion de l'eau peuvent être répartis en trois catégories : tout d'abord, le coût sur la santé et le bien-être de la population (par exemple, les décès prématurés et la morbidité liés aux maladies transmises par l'eau) ; deuxièmement, le coût sur la production (par exemple, la baisse de la productivité agricole imputable à l'augmentation de la salinité de l'eau, ou la diminution de la production halieutique) ; et troisièmement, le coût sur les services écologiques (par exemple, la dépréciation des lacs, des zones humides et du littoral en tant qu'espaces de loisirs). Les coûts supportés par la société algérienne du fait de la mauvaise gestion de l'eau, sur le plan de la santé uniquement, sont estimés⁸⁸ à environ 0,7 % du PIB (MATE 2002).

Graphique 6.3 Coût de la gestion inappropriée de l'eau pour la santé

Cost of Environmental Degradation of Water

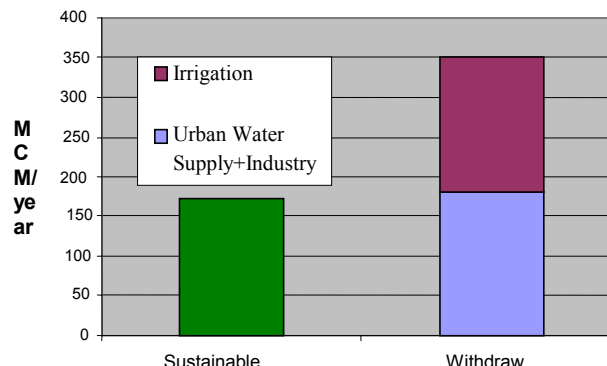


Source : Banque mondiale (2005) pour l'Iran, et Sarraf (2004) pour les autres pays de la région MENA.

⁸⁸ L'existence de coûts de la dégradation élevés n'implique pas nécessairement qu'un investissement visant à mitiger ces coûts soit bénéfique.

6.8 La surexploitation des eaux souterraines dans beaucoup de régions entraîne une détérioration de la qualité de l'eau. Actuellement, le niveau des prélèvements d'eaux souterraines est supérieur au rendement durable (Graphique 6.4). La surexploitation des eaux souterraines a abaissé le niveau de la nappe phréatique, par exemple dans l'aquifère de la Mitidja. L'exploitation des eaux souterraines représente près de la moitié du total des prélèvements d'eau et près de trois fois le volume d'eaux de surface prélevé.⁸⁹

Graphique 6.4 Exploitation des eaux souterraines de l'aquifère de la Mitidja

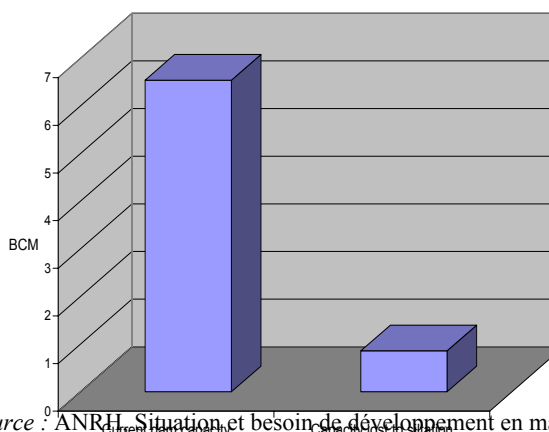


Source : MRE-DEAH (2005a).

6.9 Les capacités de stockage de l'eau de l'Algérie sont insuffisantes, d'où la nécessité d'investir dans de nouveaux grands barrages controversés et coûteux. Dans la région sud-méditerranéenne, les flux des oueds sont tellement variables que les pays doivent posséder des réservoirs de stockage pour pouvoir mieux répondre aux demandes d'eau. Les États-Unis et l'Australie disposent de plus de 5 000 m³ de capacité de stockage par habitant, la Chine en a 2 200 m³, le Maroc 500 m³ et la Tunisie 360 m³, alors que l'Algérie ne dispose que de 190 m³ par habitant, à peine plus que les 150 m³ du Pakistan. Pour remédier à cette situation, l'Algérie compte lancer un ambitieux programme de 740 milliards de dinars (10,3 milliards de dollars) qui permettra d'assurer à la population une capacité de stockage d'environ 9 Gm³. Il faudra pour cela construire 80 nouveaux barrages et des transferts raccordés aux 60 barrages existants (ANBT 2005).⁹⁰

6.10 Une bonne partie des infrastructures hydrauliques sont en mauvais état ou inutilisables. Une bonne partie des infrastructures de mobilisation et de transfert sont vétustes, mal conçues ou mal entretenues et doivent être renouvelées. Comme on peut le voir ci-dessous, d'importants travaux de remise en état sont nécessaires sur plusieurs barrages (Graphique 6.5) et grands périmètres d'irrigation (tableau 6.1) si l'on veut qu'ils assurent les fonctions pour lesquelles ils ont été construits. Mais la réhabilitation ne doit pas être automatique dans la mesure où seuls les investissements productifs doivent être inclus dans le programme public d'investissement futur. Par exemple, un investissement dans une

Graphique 6.5 État des barrages en 2004



Source : ANRH. Situation et besoin de développement en matière d'irrigation et de drainage en Algérie (2005).

⁸⁹ Lors d'une présentation par le MRE au cours du séminaire sur la gestion intégrée des ressources en eau (Rabat, janvier 2006), le chiffre de 6,5 Gm³ a été cité pour la consommation totale d'eau, dont 48 % provenant des eaux souterraines (3,15 Gm³) et 15,6 % des eaux de surface (1,03 Gm³). Des données officielles plus récentes ont établi la capacité de mobilisation de l'eau de surface contenue dans des 57 barrages à 5,7 Gm³ et en eau souterraine à 3,4 Gm³, pour un total combiné de 9,1 Gm³.

⁹⁰ ANBT (2005a).

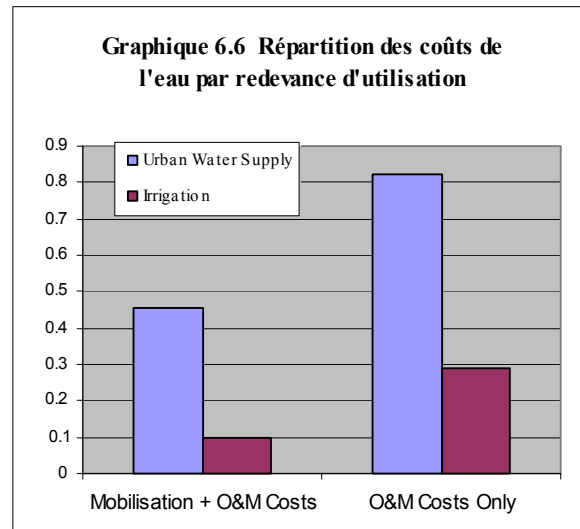
structure d'irrigation ne peut être justifié que si la nouvelle technologie d'irrigation à mettre en place est en mesure de répondre à de nouvelles opportunités de marchés offertes aux agriculteurs.

Tableau 6.1 État des grands périmètres d'irrigation

	Oranie	Chleff	Algérois	Constantinois
Périmètres anciens	Habra : vétuste	Mina : canaux secondaires en mauvais état	Hamiz : vétuste	
	Sig : vétuste	Bas Cheliff : canaux primaires rénovés ; canaux secondaires en cours	Kso'b : rénové	
		Haut Cheliff : rénové		
		Moyen Cheliff : en cours de rénovation		
Périmètres récents	Maghnia : en mauvais état		Mitidja Ouest : surexploité par des industries (Reagia) qui captent les eaux souterraines sans autorisation ou sans rien payer	Bouneimmoussa : moyen
	Ain Skhouna : vétuste		Arrib's : opérationnel	Saf Saf : bon en moyenne
			Mchedellah : bon	Guelma : fuites

Source : Banque mondiale (1998a)

6.11 L'ensemble du système de gestion de l'eau n'est pas viable sur le plan financier. Le financement des infrastructures soulève trois questions fondamentales : qui paye ? combien ? et à quoi l'argent est-il employé ? En ce qui concerne le « qui », les raisons ne manquent pas pour considérer qu'une part importante des coûts de l'eau — et plus particulièrement les ouvrages publics fournissant des services individuels, tels que l'eau d'irrigation — devrait être payée par ceux qui bénéficient des services. Les usagers des grands réseaux publics d'irrigation algériens ne payent pourtant qu'une petite partie de la facture. Pour ce qui est de « combien », d'après les autorités, le recouvrement des coûts moyens pour les services d'eau (et d'assainissement) s'élevait à 80 % après le relèvement des tarifs de janvier 2005 (voir graphique 6.6).⁹¹ Entre 1984 et 2004, la facture des grands périmètres d'irrigation (environ 215 Mm³) avoisinait les 27,5 milliards de



⁹¹ Hypothèses utilisées pour construire le graphique 6.6 : i) le coût moyen de mobilisation de 20,5 dinars/m³ correspond à la moyenne calculée sur quatre grands périmètres : Renem, Ain Dalia, Foug El Khanga ; Skikda-Azzaba ; Hammam Debagh-Koudiat Haricha ; Sud SHO-Koudiat Acerdoune (source : MRE-PNE 2005a) ; ii) les coûts moyens d'exploitation et d'entretien des systèmes d'alimentation en eau s'élèvent à 25,5 dinars/m³, et le tarif moyen facturé de l'eau est de 21 dinars/m³ (source : ADE) ; iii) les coûts moyens d'exploitation et d'entretien pour l'irrigation s'élèvent à 10,3 dinars/m³ (sur la base de l'eau effectivement fournie, et non de l'affectation théorique) et le tarif moyen pour 12 grands périmètres est de 2,98 dinars/m³ (source : MRE-DEAH/ 2006).

dinars, soit 380 millions de dollars par an.⁹² Si l'on regarde maintenant à quoi l'argent est employé, les administrations sont les premières servies, et ce qui reste ne suffit pas pour l'exploitation et l'entretien. C'est ainsi que le cercle vicieux se perpétue : la qualité du service diminue et les usagers sont encore moins enclins à payer. De ce fait, les agriculteurs ont tendance à se tourner vers des sources d'approvisionnement souterraines, non renouvelables, entraînant une surexploitation comme c'est le cas avec de l'aquifère de la Mitidja.

6.12 Un pourcentage important de la population algérienne a aujourd'hui accès à une source d'eau améliorée et à des services d'assainissement élémentaires, mais les zones rurales restent très mal desservies. Quatre-vingt-douze pour cent de la population urbaine a maintenant accès à une source d'eau améliorée, et la quasi-totalité de la population du pays a accès à un système d'assainissement amélioré (tableau 6.2).⁹³ Les données officielles montrent que 1,040 municipalités sur 1,541 (à peu près deux-tiers) ont accès aux services de l'eau chaque jour. Comme dans de nombreuses régions du monde — et en particulier dans d'autres pays de la région MENA — les services sont moins développés dans les zones rurales que dans les villes. D'après les chiffres officiels, le taux de couverture national atteint 89 % pour l'alimentation en eau et 85 % pour l'assainissement en milieu rural. Ces deux coefficients-ci doivent augmenter à 96% et 90% en 2009. Donc, actuellement, près de 2,5 millions d'habitants des campagnes n'ont pas accès à une source d'eau améliorée ni à des services d'assainissement élémentaires, tandis que 1,5 million de citoyens ne bénéficient pas d'une source d'eau améliorée et 0,19 million n'ont pas de système d'assainissement convenable.

6.13 L'Algérie devrait normalement atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), mais cela n'empêchera pas un grand nombre d'habitants de rester privés des services d'eau élémentaires. L'Algérie est bien partie pour atteindre l'objectif de réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre d'habitants n'ayant pas accès de façon durable à une source d'eau améliorée et à des installations d'assainissement élémentaires. Malgré cela, 630 000 personnes ne seront toujours pas desservies en eau potable et 1,68 million n'auront pas accès à des services d'assainissement élémentaires — 94 % de la population rurale.⁹⁴

⁹² Le résultat ne comprend pas la rénovation et l'entretien des équipements. Il est calculé sur la base des chiffres suivants : 10 % et 46 % provenant des redevances payées par les usagers pour l'irrigation et l'alimentation en eau, respectivement, et la fourniture réelle d'eau potable par l'ADE en 2005 (autour de 860 Mm³).

⁹³ Selon les Indicateurs du développement mondial (WDI, 2005), l'accès à une eau améliorée est définie comme étant le pourcentage de la population ayant raisonnablement accès à une quantité d'eau adéquate provenant d'une source améliorée : raccordement de l'habitation au réseau, fontaine publique, trou de sonde, puits protégé ou fontaine protégée, ou citerne d'eau de pluie. Les sources non améliorées comprennent les vendeurs d'eau, les camions-citernes, et les puits et sources non protégés. L'accès raisonnable est défini comme la disponibilité d'au moins 20 litres par personne et par jour provenant d'une source située à moins d'un kilomètre de l'habitation. L'accès à des installations sanitaires améliorées fait référence au pourcentage de la population disposant d'au moins un accès adéquat à des installations d'évacuation des déjections pouvant réellement empêcher le contact des humains, des animaux et des insectes avec les excréments. Les installations améliorées vont des fosses simples mais protégées aux toilettes avec chasse d'eau reliées à un système d'évacuation des eaux usées.

⁹⁴ Les estimations de la Banque mondiale se fondent sur les données collectées pour le MENA *Water Development Report* (2005e), en prenant pour base une population urbaine estimée à 19,23 millions d'habitants et une population rurale estimée à 13,15 millions d'habitants

Tableau 6.2 : Pourcentage de la population ayant accès à une source d'eau améliorée et à des services d'assainissement élémentaires, 2004							
	Eau - villes		Eau – campagnes		Assainissement – villes		Assainissement – campagnes
Bahreïn	100	Bahreïn	100	Bahreïn	100	Bahreïn	100
Égypte	100	Koweït	100	Koweït	100	Koweït	100
Koweït	100	Liban	100	Liban	100	Qatar	100
Liban	100	Qatar	100	Qatar	100	Arabie saoudite	100
Qatar	100	ÉAU	100	Arabie saoudite	100	ÉAU	100
ÉAU	100	Égypte	97	ÉAU	100	Liban	87
Maroc	99	Arabie saoudite	97	Algérie	99	Jordanie	85
Iran	98	Jordanie	91	Oman	97	Algérie	82
Arabie saoudite	97	Iran	83	Syrie	97	Iran	78
Syrie	94	Algérie	80	Jordanie	94	Tunisie	62
Tunisie	94	Oman	72	Tunisie	90	Oman	61
Algérie	92	Yémen	68	Iran	86	Égypte	56
Jordanie	91	Djibouti	67	Égypte	84	Syrie	56
Djibouti	82	Syrie	64	Maroc	83	Maroc	31
Oman	81	Tunisie	60	Yémen	76	Djibouti	27
Yémen	74	Maroc	56	Djibouti	55	Yémen	14

Source : Indicateurs du développement mondial 2005.

6.14 Ensuite, les installations d'assainissement existantes ne fonctionnent pas toujours. Toutefois, il arrive souvent que les installations d'assainissement ne fonctionnent pas à leur capacité nominale et même qu'elles ne soient pas opérationnelles — parce que la source d'eau est asséchée, ou que la qualité de l'eau est trop dégradée par rapport à la capacité d'épuration de l'usine. D'autres études et des visites sur le terrain confirment que la couverture de l'Algérie — et d'autres pays de la région — en équipements opérationnels est inférieure aux estimations officielles (tableau 6.3).

Tableau 6.3 Estimations officielles et estimations réalistes de la desserte des zones rurales (%)				
Pays	Eau		Assainissement	
	Estimations officielles	Estimations réalistes	Estimations officielles	Estimations réalistes
Algérie	82	80	81	47
Djibouti	100	23	50	6
Égypte	96	82	96	78
Iran	83	58	79	47
Iraq	48	46	-	-
Maroc	56	40	-	-
Tunisie	-	-	62	18
Yémen	68	25	21	20

Source: Banque mondiale, (2005e, 2003c); OMS/UNICEF, « Sanitation » (1999).

6.15 Les compagnies algériennes de distribution d'eau fonctionnent mal. Les entreprises publiques de distribution d'eau ne sont pas soumises à des contraintes budgétaires strictes. Les pouvoirs politiques interviennent couramment dans les décisions relatives aux investissements, aux recrutements, aux salaires et à la tarification des services. Comme on peut s'y attendre, cette situation conduit à des projets bancals, des effectifs pléthoriques et des tarifs trop bas. Du coup, les compagnies de distribution offrent des services de mauvaise qualité et négligent l'entretien. Au

regard des critères internationaux de bonnes pratiques — par exemple par rapport aux compagnies de distribution d'eau chiliennes — les performances opérationnelles des compagnies algériennes sont faibles (tableau 6.4). D'après des données officielles, le pourcentage d'eau non comptabilisée (correspondant aux pertes physiques et commerciales) est estimé à environ 54 %. La compagnie nationale de distribution d'eau (ADE) pratique la distribution intermittente lorsque la demande est supérieure à l'eau disponible (comme c'est le cas à Oran : les barrages sont presque vides, et l'ADE doit rationner la distribution d'eau). Lorsque l'ADE répare une fuite, l'eau peut être coupée pendant plusieurs heures ou, dans une partie de certaines villes, pendant plusieurs jours à heures fixes.⁹⁵ La compagnie coupe l'eau à la fois lors des opérations de réparation de fuite et pour rationner l'eau quand la demande excède l'offre.

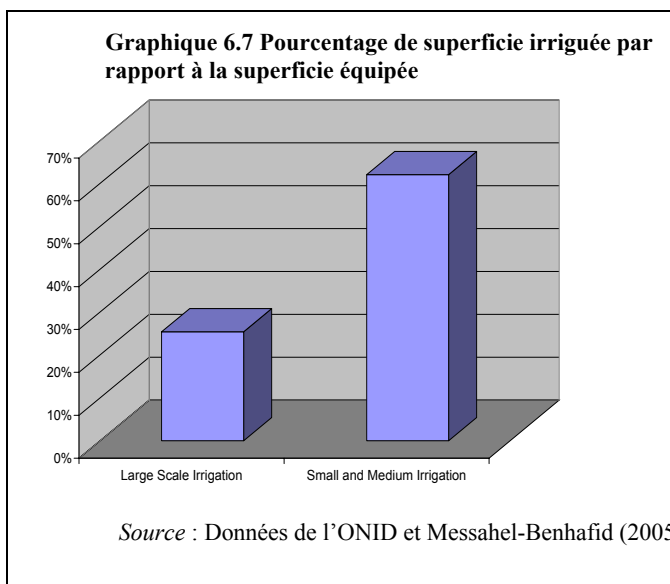
Tableau 6.4 Comparaison de différents indicateurs de performance nationaux					
Indicateur	Iran	Maroc	Algérie	Tunisie	Chili
Eau non comptabilisée (en %)	32	33	50	19	33
Nombre d'employés par millier d'abonnés aux services d'eau et d'assainissement	3,5	3	7,9	9,6	1,1
Ratio coûts d'exploitation/recettes d'exploitation (en %)	90	132	108	116	59

Source : études sectorielles de la Banque mondiale.

Note : l'ADE avait 19 765 employés pour 2,51 millions d'abonnés en 2002. Les coûts s'élevaient à 9,21 milliards de dinars, pour 8,58 milliards de dinars de recettes (ADE, « Budget consolidé », février 2003).

6.16 L'Algérie n'exploite pas au mieux les systèmes d'irrigation déjà en place. L'Algérie a environ 800 000 hectares de terres équipées pour l'irrigation, mais seulement 53 % sont effectivement irrigués. Il y a plusieurs raisons à cela : les droits théoriques sur l'eau ne sont pas respectés, les équipements sont en mauvais état, etc. En outre, un quart seulement des grands périmètres d'irrigation financés par l'État est réellement irrigué.

6.17 Au regard des normes internationales, le secteur de l'eau en Algérie se caractérise par des niveaux d'accès et gestion devant être améliorés. Le tableau 6.5 ci-dessous montre un indice composite d'accès au service dans la région.



⁹⁵ Dans la ville d'Oran, l'eau est distribuée un jour sur deux les années de sécheresse. Celles-ci sont plus fréquentes que les années sans sécheresse — il y a eu 7 ou 8 années de sécheresse au cours de la dernière décennie.

C. STRATEGIE POUR LE SECTEUR DE L'EAU

6.18 Compte tenu du fonctionnement de son secteur de l'eau et des problèmes à résoudre, que peut faire l'Algérie pour mieux tirer parti des interventions publiques dans le secteur de l'eau ?

Si l'on regarde ce qui se passe ailleurs dans le monde, on trouve des systèmes de planification à l'échelon national, provincial ou local, mais aussi des processus restreints moins sophistiqués, dictés par l'urgence et les contraintes de la planification budgétaire. D'une manière ou d'une autre, la planification s'appuie sur l'énoncé d'une politique, d'une mission, d'objectifs, de valeurs et de stratégies. Les objectifs servent également de données de référence pour évaluer l'évolution dans le temps des coûts et des bénéfices associés à la mobilisation de ressources en eau, de la performance des opérateurs, de l'efficacité du service fourni, de la couverture, etc. La nécessité de définir un cadre de planification stratégique en Algérie a été expressément admise (CNES 2000).

Tableau 6.5 Indice composite de la gestion de l'eau dans la région MENA				
	Accès à l'eau et à l'assainissement ^{/a}	Gestion de la distribution d'eau urbaine ^{/b}	Couverture des besoins en eau ^{/c}	Indice composite de la gestion de l'eau ^{/d}
Algérie	0,76	0,49	0,368	0,54
Bahreïn	1,00	0,77	-	0,89
Djibouti	0,71	0,56	-	0,64
Égypte	0,72	0,5	0,53	0,58
Iran	0,92	0,68	0,32	0,64
Jordanie	0,95	0,55	0,38	0,63
Koweït	1,00	0,62	-	0,81
Liban	0,99	0,60	0,40	0,67
Maroc	0,8	0,8	0,37	0,66
Oman	0,92	0,65	-	0,79
Qatar	1,00	0,65	-	0,83
Arabie saoudite	0,82	0,72	0,43	0,66
Syrie	0,69	0,55	0,45	0,56
Tunisie	0,87	0,83	0,54	0,75
ÉAU	1,00	0,70	-	0,85
Yémen	0,30	0,64	0,40	0,45

Source : Banque mondiale (2006b)

Notes :

^a Indice composite englobant l'accès à une source d'eau améliorée, l'accès à des installations d'assainissement, et les heures d'accès à l'eau courante dans les villes de plus d'un million d'habitants.

^b Pourcentage d'eau facturée par rapport au volume total d'eau utilisée. Sert à mesurer la qualité de la gestion des compagnies de distribution d'eau urbaine. Moyenne des compagnies desservant les villes de plus d'un million d'habitants.

^c Rapport du volume d'eau *nécessaire* pour l'irrigation dans le pays une année donnée, sur le volume d'eau effectivement *utilisé* pour l'irrigation.

^d Moyenne des trois indicateurs.

6.19 Le ministère des Ressources en eau (MRE) est la principale institution de la fourniture des infrastructures et des services relatifs à l'eau. Le MRE est chargé de l'orientation de la politique de l'eau, de la planification, de la réglementation et de la supervision des activités. D'autres entités s'occupent de la planification, des études, de la construction et de l'entretien des équipements et de la fourniture des services d'eau et d'assainissement ainsi que des services d'irrigation (voir annexe K). Généralement, les municipalités assurent la fourniture des services d'alimentation en eau

et d'assainissement dans les petites villes et les zones rurales. Le tableau 6.6 présente une synthèse de la répartition actuelle des rôles entre les pouvoirs centraux, les agences gouvernementales, les autorités locales et le secteur privé, pour chaque sous-secteur. Cette répartition a toutefois été plusieurs fois modifiée au cours des dix dernières années. L'alimentation en eau a été centralisée, décentralisée et recentralisée plusieurs fois. L'irrigation relevait du ministère de l'Agriculture avant d'être transférée au MRE. Ces changements incessants n'ont pas facilité l'accumulation des savoir-faire et la consolidation des institutions.

Tableau 6.6 Arrangements institutionnels dans le secteur de l'eau				
Sous-secteur	Pouvoirs centraux DPAE /département technique	Agences gouvernementales (EPIC)^a	Autorités locales	Secteur privé
Grandes infrastructures	DMRE (planification)	ANBT Études de faisabilité Réalisation Gestion		
Irrigation Équipements Services	DHA (planification, réglementation)	ONID (irrigation à grande échelle) OPI (gestion des GPI)		PMH Agriculteurs
Alimentation en eau Équipements Services	DAEP (planification, réglementation)	ADE Études de faisabilité Réalisation ADE	DHW Municipalités	Secteur privé à Alger
Assainissement Équipements Services	DAPE (planification, réglementation, etc.)	ONA ONA	DHW Municipalités	Secteur privé
Bassins hydrographiques	DEAH (planification, réglementation, etc.)	ABH ANRH (niveau national, plusieurs fonctions)		
^a EPIC = établissement public à caractère industriel et commercial				

6.20 L'Algérie a voté une loi sur l'eau en 2005 (annexes I et J). Elle fait suite à l'amendement de 1996 à la loi sur l'eau de 1983, lequel intégrait les conclusions des *Assises de l'eau* tenues en 1995. Ces assises avaient mis en évidence le faible niveau de qualité de la gestion de l'eau et des bassins hydrographiques. La création d'agences de bassin a été proposée mais pas totalement mise en œuvre. Les amendements de 2005 ont introduit de nouvelles règles et de nouveaux principes pour régir la gestion et la préservation des ressources en eau. Des nouvelles réglementations de la loi sur l'eau sont en train d'être préparées.

6.21 L'article 59 de la loi sur l'eau de 2005 prévoit l'élaboration d'un nouveau plan directeur pour le secteur de l'eau. L'objectif premier du Plan national de l'eau (PNE) est d'établir un cadre de base pour assurer la planification intégrée des programmes et projets dans le domaine de l'eau et

permettre leur bonne exécution. Il s'agit de mettre en place une gestion rationnelle des ressources hydriques en accord avec les objectifs du développement national. En application de cette loi, l'Algérie est en train d'actualiser son Plan national de l'eau. En mai 2006, la DEAH du MRE avait rédigé un projet de plan pour chacune des quatre régions hydrauliques. Chaque projet comprend trois parties :

- une description de la quantité et de la qualité des ressources en eau, à savoir les eaux de surface, les eaux souterraines et les autres ressources ;
- une description de la demande d'eau actuelle et future, répartie par groupes d'usagers, usages prévus et populations probables ;
- une présentation des mesures techniques (physiques) et opérationnelles de gestion de l'eau nécessaires pour répondre à la demande future, en tenant compte des variations spatiales et temporelles ainsi que des considérations d'ordre social, environnemental et économique.

6.22 En règle générale, la finalité d'une stratégie pour le secteur de l'eau est d'améliorer les conditions de vie, et d'agir pour cela à différents niveaux, à savoir :

- utiliser durablement et protéger efficacement les ressources en eau, en particulier les eaux souterraines ;
- assurer la sécurité alimentaire à travers la sécurité de l'approvisionnement en eau et en augmentant la production et la productivité dans le secteur agricole ;
- assurer à la population l'accès à une eau potable et à des installations d'assainissement afin de lui garantir de bonnes conditions d'hygiène ;
- fournir au secteur industriel et aux autres secteurs économiques l'eau dont ils ont besoin aujourd'hui et dont ils auront besoin demain ;
- lutter contre les catastrophes liées à l'eau, atténuer leurs effets et protéger l'environnement.

6.23 Ces objectifs généraux ne peuvent être atteints que si des résultats sont obtenus dans d'autres domaines connexes. Il importe, entre autres, de :

- adopter une approche intégrée de la gestion des ressources en eau en créant une autorité chargée d'administrer tout le bassin hydrographique, et en chargeant le ministère des Ressources en eau de coordonner l'ensemble des activités de gestion de l'eau et de la distribution ;
- promouvoir la décentralisation des services de distribution et de gestion de l'eau au moyen d'un ensemble d'associations autonomes d'usagers de l'eau (publiques, privées et communautaires) ayant une obligation de rendre des comptes ;
- anticiper les sécheresses et les inondations afin de prévenir les effets négatifs sur l'environnement ainsi que les pertes et les déplacements de population dans les zones affectées ;
- promouvoir la préservation des ressources en eau et la collecte de l'eau tout en protégeant l'environnement des nouvelles agressions, et rétablir un équilibre viable entre les avantages économiques et la protection de l'environnement ;
- améliorer l'affectation des ressources en eau et réviser les barèmes de prix.

6.24 L'Algérie a inscrit ces principes généraux dans sa législation, et a commencé à les appliquer dans ses politiques tout en faisant de l'utilisation durable de l'eau une priorité. Toutefois, le pays n'a pas adopté officiellement ou largement diffusé une stratégie globale dans ce domaine. Le MRE a

rédigé un plan directeur pour le secteur de l'eau (voir ci-dessous) présentant les grands objectifs à atteindre par un programme d'investissements et de réformes des institutions. Malheureusement, ce plan n'est pas formellement appliqué, pas même de façon officielle, et n'est encore suivi par aucune autorité. Ces projets quantifient les ressources (l'eau disponible) et la demande (l'eau nécessaire) par région et par grand centre consommateur d'eau, en tenant compte de la période (valeurs mensuelles d'après des projections différentes), du lieu, du type de source (oueds, réservoirs et lacs, eaux souterraines), du type de demande (ménages, industrie et irrigation) ainsi que de différents scénarios de développement.⁹⁶

6.25 La politique algérienne de l'eau s'appuie sur plusieurs mesures concrètes adoptées ces dernières années. Ces mesures concernent :

- *la nécessité* reconnue d'une gestion intégrée des ressources en eau. Le ministère des Ressources en eau a été chargé de coordonner la gestion de l'offre et de la demande d'eau (décret n°2000-325) ;
- l'adoption d'une approche par bassin hydrographique pour la gestion des ressources en eau. Cinq agences de bassin et cinq comités de bassin ont été créés par le décret n°96-280, et un fonds spécial pour la gestion intégrée des ressources en eau a été institué pour aider ces agences à remplir leurs mandats ;⁹⁷
- l'attention portée à la préservation et à la collecte de l'eau. La préservation des ressources en eau et de l'environnement sera prise en compte dans les études des projets de remise en état (par exemple, la Circulaire interministérielle n°294/SPM/86, qui reflète l'importance accordée au Programme de retenues collinaires) ;
- la décentralisation des services de distribution d'eau. Il est prévu d'avoir recours à plusieurs agences autonomes et responsables de leurs opérations, qui pourront être des entités publiques ou privées et des associations locales d'usagers de l'eau. L'ANBT, l'ONID, l'ADE, l'ONA et l'institut national pour les ressources en eau ont reçu le nouveau statut d'EPIC (voir ci-dessus) ;
- la réforme de la tarification de l'eau pour la distribution, l'assainissement et l'épuration des eaux usées et l'agriculture. Le décret n°05-13 pour les services d'alimentation en eau et d'assainissement, et le décret n°05-15 pour l'eau agricole, ont été adoptés le 9 janvier 2005.

6.26 La stratégie et la politique de l'eau se trouvent donc aujourd'hui dans une phase de transition. Progressivement, le pays s'oriente vers un système de participation des parties concernées dans lequel les notions de qualité, d'efficacité économique, de globalité et de gestion intégrée au niveau des entités ministérielles exécutantes interviennent pour faire le choix de l'intervention publique (ou pour l'écarter). Néanmoins, la responsabilité et la transparence sont des concepts encore très récents dans le fonctionnement des institutions. L'absence de mécanisme de coordination pour la gestion de l'eau représente un problème majeur dans la mesure où plusieurs secteurs économiques, et les usagers eux-mêmes, ne sont pas impliqués dans l'affectation de l'eau. Les graves pénuries d'eau qui frappent certaines régions du pays et la nécessité de mettre en œuvre rapidement le PCSC sont des

⁹⁶ Des scénarios ont été préparés pour les régions centre et est uniquement. Le scénario « volontariste maîtrisé » correspond à une politique de construction accélérée d'infrastructures, à des améliorations rapides du mode de gestion, à une réduction des pertes afin d'assurer d'ici 2030 les besoins prioritaires en eau potable de tout le pays, et d'augmenter au maximum les superficies irriguées. Le scénario « tendanciel pessimiste » se caractérise par un programme d'équipement modeste et une gestion moins performante des réservoirs, des transferts et des canaux de transport.

⁹⁷ Le Fonds national de gestion intégrée des ressources en eau (FNGIRE) figure dans la loi du budget depuis 1996. Ce fonds reçoit des contributions de deux types de redevances (qualité et protection des ressources). Les redevances sont actuellement collectées par les agences chargées de la production et de la distribution de l'eau.

raisons suffisantes pour rassembler les différents sous-secteurs autour d'une stratégie commune. C'est là l'une des plus importantes recommandations énoncées dans la *Stratégie du Secteur de l'Eau en Algérie* (Banque mondiale, 2003) (voir les annexes N et O). Pour accompagner ce processus, le tableau 6.7 récapitule quelques-unes des grandes questions auxquelles les stratégies des différents sous-secteurs devront répondre à moyen terme.

Tableau 6.7 Aspects et problèmes à examiner pour élaborer des stratégies nationales et sous-sectorielles en matière d'eau

Alimentation en eau	Quelle quantité d'eau peut être économisée par une meilleure gestion (au lieu d'augmenter les volumes livrés) ? Combien coûte de transporter de l'eau depuis des barrages conçus au départ pour l'irrigation ? Comment les projets de dessalement sont-ils sélectionnés ? Sur quels critères les grands projets d'alimentation en eau sont-ils choisis, et comment éviter leur surdimensionnement (exemple des barrages de Beni Haroun et Saf Saf, déjà construits, et du transfert In Salah-Tamanrasset, dont le lancement est prévu en 2006) ?
Assainissement	Dans quelle mesure les ouvrages d'assainissement devraient-ils être combinés à des installations de réutilisation ? les travaux dans ce domaine étant principalement gérés par les municipalités, qui ne disposent pas des fonds minimum pour les réaliser, quel financement minimal serait-il nécessaire ? Quelle part faut-il consacrer à la remise en état des installations anciennes et à la construction de nouvelles ? Comment faire en sorte que des dotations budgétaires suffisantes soient affectées à l'assainissement ?
Mobilisation d'eau	La capacité de stockage doit-elle être augmentée ? Quel volume de stockage doit être construit et dans quel ordre ? Comment ces nouvelles sources d'approvisionnement doivent-elles être affectées et distribuées ? Quelles sont les conséquences à long terme d'un déficit de stockage prolongé ? Les gains économiques sont-ils à la mesure des coûts de mobilisation ? Que se passe-t-il lorsqu'on se rapproche des limites des ressources en eau ? Quel niveau de capacité faudrait-il viser pour assurer la sécurité et la fiabilité de l'approvisionnement ? Des niveaux différents de sécurité doivent-ils être associés à des droits sur l'eau différents ?
Irrigation et agriculture	De quelles solutions les pouvoirs publics disposent-ils pour atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire et de développement rural ? Quels sont les coûts et les risques respectifs ? Faut-il augmenter la superficie irriguée et les volumes d'eau d'irrigation distribués ? Si oui, dans quelles proportions ? Faut-il envisager ou prévoir une transformation importante des cultures ? Quels changements sont nécessaires dans l'agriculture irriguée et la gestion de l'eau sur le plan des infrastructures, des incitations et de la gouvernance ? Quels types de technologies doivent être mis en place dans les systèmes d'irrigation, et quelles sont les retombées économiques et financières à en attendre ?
Conservation et protection de la ressource, qualité de l'eau	Quels champ et rôle recouvre la conservation de la ressource ? Quelle politique doit être mise en place pour éviter le gaspillage et, par conséquent, les allocations à certains usagers ? Que faire pour remédier aux fuites ?
Grands barrages et transferts	Comment atténuer les effets environnementaux et sociaux occasionnés par la mise en valeur des ressources en eau et des transferts entre les plaines côtières et les hauts plateaux ?
Planification entre les secteurs, affectation des ressources en eau, et gestion	Le processus de planification doit être renforcé afin que les décisions, souvent prises pour parer à des situations d'urgence ou répondre à des impératifs politiques, obéissent davantage à des stratégies ou à des analyses de faisabilité. La demande future d'eau peut-elle être satisfaite par des augmentations graduelles des approvisionnements ? Quels autres changements seraient nécessaires du point de vue des droits sur l'eau, de l'affectation de l'eau et des opérations, de la tarification et du partage des recettes, de la tarification de l'électricité dans l'agriculture, etc. ? L'irrigation et l'alimentation en eau peuvent-elles être mieux intégrées aux

	politiques d'assainissement ? Qui doit financer quels programmes et quels nouveaux projets ? Comment intégrer les attentes et les voix des utilisateurs dans le processus de planification ?
Réglementation et gestion des eaux souterraines	Le nouveau cadre politique et législatif permet-il de gérer correctement les eaux souterraines ? Quels seraient les mécanismes de réglementation et de contrôle à mettre en place ?
Ressources en eau non conventionnelles	Quelle importance faut-il donner au dessalement — doit-il constituer une réserve d'appoint pour les situations d'urgence, ou être une source d'approvisionnement comme une autre ?
Eau industrielle	Quelles mesures d'incitation à l'économie d'eau doivent être intégrées à la politique relative à l'eau industrielle — par exemple, le recyclage ou la modification des processus ? Quelles mesures réglementaires en matière de protection de l'environnement doit-on renforcer ?

6.27 Si l'Algérie devait adopter des stratégies pour chaque sous-secteur, le choix des projets parmi un portefeuille comme le PCSC pourrait se faire plus facilement s'il se réduisait à la résolution d'un problème d'optimisation simplifié, de la manière suivante :

Bénéfice total maximisé des investissements, des réformes de la politique publique et des changements institutionnels.	w_1 * Augmentation de l'Offre (augmentation de la capacité de stockage, c'est-à-dire Saf Saf, Ourkis, Boussiaba, Kissir, Kef Eddir, et autres nouveaux barrages ; petits barrages ; amélioration de la capacité et du fonctionnement des ouvrages de détournement ; amélioration du fonctionnement général du système ; améliorations sur le plan de la préservation et de l'utilisation rationnelle de l'eau)
+	w_2 * Augmentation de la Couverture (ex. : transferts de Kissir, Koudiat Rosfa, et Kramis ; remise en état et extension du réseau d'alimentation en eau urbaine pour l'axe Koudiat Acerdoune-Boughzoul ; périmètre d'irrigation Hennaya)
+	w_3 * Gestion (ex. : revêtement des conduites de distribution et nivellement, remise en état et modernisation des installations hydrauliques ; protection contre les inondations ; choix à faire entre améliorer le fonctionnement et l'entretien de l'existant ou procéder à de nouveaux investissements ; amélioration de l'affectation et de la programmation des approvisionnements en eau ; amélioration de l'équité au niveau du système et de la distribution ; incitations ciblées sur la gestion des eaux souterraines ; introduction de nouvelles technologies agricoles et d'irrigation ; meilleur accès aux marchés, aux savoirs et à l'information ; développement des ressources humaines et études)
+	w_4 * Durabilité et environnement (salinité, réduction du surplus drainable, qualité de l'eau, préservation des milieux écologiques en amont et en aval des barrages, collecte et épuration des eaux usées)
+	w_5 * Productivité (choix des cultures, droits sur l'eau et marchés, tarification de l'eau, affectation entre les différents secteurs et les différents bassins)
+	w_6 * Gouvernance et réforme des institutions (meilleur fonctionnement de la fonction publique et responsabilisation accrue des fonctionnaires ; réduction des coûts, décentralisation ; renforcement du rôle des usagers ; financement des biens publics ou privés, etc.) <i>en fonction des contraintes liées au budget, à l'eau, à la main d'œuvre, aux équipements, et aux autres ressources employées.</i>

6.28 Les coefficients de préférence, w_i , et le choix des interventions à l'intérieur de chaque composante du modèle ne sont pas déterminés uniquement par des critères d'intérêt économique, d'efficacité ou d'équité. Ils sont aussi très influencés par des considérations d'économie politique (World bank 2006b). Le délai d'obtention des effets de chaque investissement intervient également (court terme, moyen terme ou long terme). Les choix peuvent aussi être limités

par les ressources totales en eau, l'enveloppe financière accessible au secteur et le gigantisme de certains investissements. Il est important de réfléchir à la manière d'échelonner et hiérarchiser au mieux les investissements pour être en accord avec la stratégie définie. Les pouvoirs publics peuvent ainsi sélectionner les interventions et les coefficients, et faire de sorte que les différents objectifs sociaux et économiques soient atteints dans un délai raisonnable.

6.29 Les pouvoirs publics doivent adopter une stratégie nuancée permettant de considérer et d'évaluer les différentes options de façon équilibrée. Pour agir au bon moment et à bon escient en matière d'économie politique, l'État doit s'appuyer sur des études de planification et des analyses techniques sérieuses. En dehors des conflits politiques et de la complexité des problèmes en jeu, la planification du secteur — même les tentatives simplifiées — est un exercice d'autant plus difficile que le pays souffre de nombreuses carences sur le plan de l'analyse économique, des mesures économiques et des études économiques en général. On manque d'études de qualité sur le cadre institutionnel, jugées moins importantes que les études techniques généralement considérées comme les « véritables » outils d'analyse pour le secteur de l'eau. Il n'existe actuellement aucune étude sur les investissements dans le secteur de l'eau, ni de modèles nationaux de gestion des bassins hydrographiques.⁹⁸

6.30 Deux autres mesures doivent être prises. Tout d'abord, les bases de données de savoirs, les outils d'analyse et les systèmes d'information doivent être améliorés.⁹⁹ Ensuite, il faut mettre en place un nouveau mécanisme de conciliation entre toutes les parties concernées — au niveau des wilayas, des bassins hydrographiques et de l'État tout entier.

D. TENDANCES GÉNÉRALES DES DEPENSES PUBLIQUES

6.31 La présente section examine l'utilisation des ressources publiques dans le secteur de l'eau. Elle présente les tendances en matière de dépenses, et du processus d'affectation des ressources. Les tendances des investissements dans le PCSC sont analysées. Les résultats des interventions publiques sont évalués pour l'irrigation à grande échelle afin d'illustrer les difficultés rencontrées par les agences publiques. En conclusion, des solutions sont suggérées pour tirer davantage de bénéfices des interventions publiques dans le secteur de l'eau.

Tendances des dépenses

6.32 Les dépenses publiques liées à l'eau ont augmenté régulièrement dans les années 2000. En pourcentage du PIB, les autorisations budgétaires d'investissements dans le secteur de l'eau (et de l'agriculture) ont doublé pour passer de 1,3 % en 1999 à 2,6 % en 2006.¹⁰⁰ Cette progression reflète l'importance des efforts déployés pour mobiliser davantage de ressources en eau et augmenter l'accès aux services de l'eau dans le cadre du PSRE et les premières années du PCSC. La part de ces dépenses dans le budget total a suivi la même évolution. Les dépenses de fonctionnement ont représenté environ un vingtième seulement des dépenses totales d'investissement en 2005.

⁹⁸ Certains modèles ont été actualisés au niveau régional — tout récemment, le PNE a été actualisé pour les régions centre et est. Mais il n'y a pas de cadre global permettant de traiter les problèmes à l'échelon national. Actuellement, il est extrêmement difficile de rapprocher les travaux de 2005 sur l'actualisation du PNE pour les régions centre et est et ceux réalisés pour les trois autres régions.

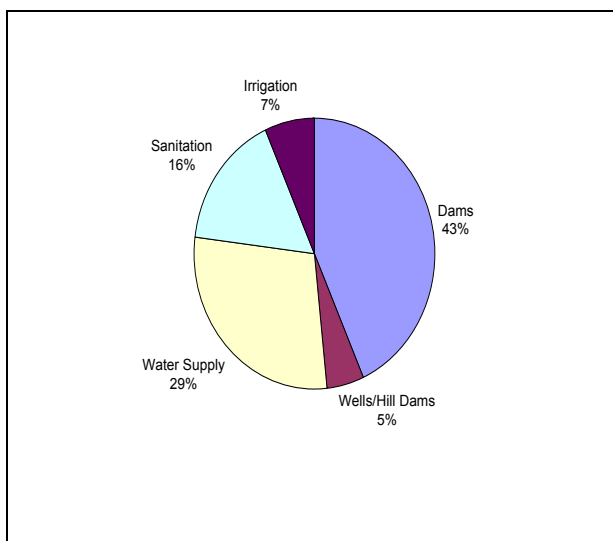
⁹⁹ Il faut reconnaître que l'Algérie est sur la bonne voie sur le plan des informations techniques. Le MRE a mis sur pied un réseau d'informations techniques dans lequel les informations provenant des bases de données institutionnelles (DHW, ANRH, ANBT, ONID, ADE, ONA, et d'autres) sont transmises aux bases de données régionales (ABH) avant d'être regroupées dans des bases de données sectorielles (au niveau du MRE).

¹⁰⁰ L'agriculture a représenté en moyenne environ 10 % du total des dépenses pendant cette période.

6.33 Les dotations budgétaires ont été conformes aux objectifs énoncés pour le secteur de l'eau. Les priorités ont visé, par ordre d'importance, à mobiliser davantage de ressources au moyen d'infrastructures de surface pour satisfaire les besoins en eau potable et en eau industrielle, à protéger l'eau, et enfin à répondre aux besoins de l'agriculture (Graphique 6.8).

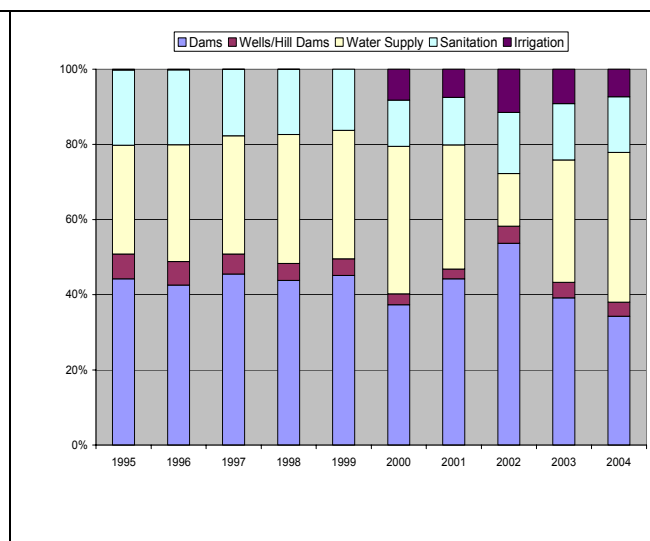
- Entre 1995 et 2004, les dépenses d'eau se sont réparties de façon égale entre la mobilisation des ressources en eau (barrages et petite hydraulique) et les installations de distribution et d'épuration (alimentation en eau, assainissement et irrigation).
- Les grandes infrastructures de mobilisation (barrages) et l'alimentation en eau restent les deux plus gros postes de dépenses. En moyenne, ils représentent 43% et 29 % des dépenses, respectivement.
- L'assainissement arrive à la troisième place avec 16 % des dépenses pour le secteur de l'eau.
- Si elles ne représentent qu'une petite part du total (seulement 7 %), les dépenses d'irrigation ont augmenté le plus rapidement. Ce sous-secteur, qui n'avait bénéficié d'aucunes dotations budgétaires entre 1995 et 1999, s'est vu allouer entre 10 et 11 % du budget entre 2000 et 2003 (Graphique 6.9), signe du regain d'intérêt suscité par un facteur essentiel de la production agricole.

Graphique 6.8 Répartition des dépenses d'équipement dans le secteur de l'eau, moyennes 1995–2004



Source : Chiffres calculés à partir des données du MRE.

Graphique 6.9 Évolution de la répartition des dépenses d'équipement, 1995–2004

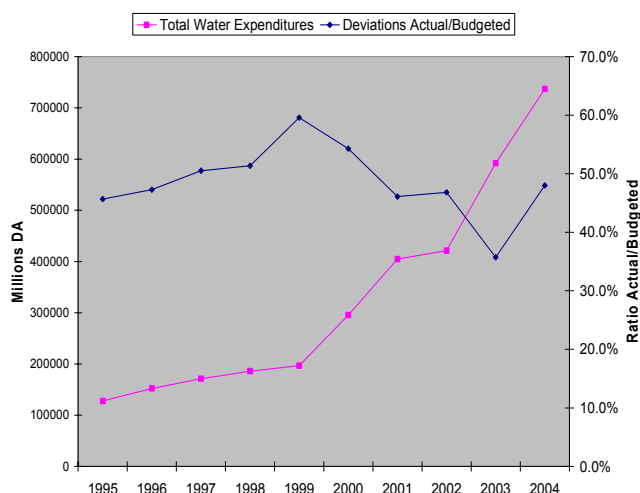


Source : Chiffres calculés à partir des données du MRE.

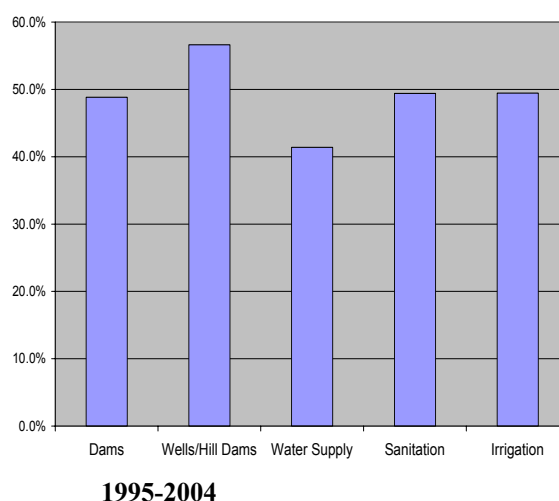
6.34 Le niveau d'exécution sur les dotations budgétaires annuelles au secteur de l'eau a été élevé, ce qui témoigne une certaine capacité d'absorption du secteur. L'écart moyen entre le réalisé et le budget approprié a à peine dépassé les 5 % entre 1999 et 2004 (tableau 3.4, chapitre 3). Ce résultat concorde avec les taux d'exécution élevés enregistrés dans les autres secteurs (voir le chapitre 3).

6.35 Toutefois, la sous-utilisation des autorisations de programmes reste forte, en particulier pour les projets relatifs à l'eau, aux barrages, à l'assainissement et à l'irrigation.¹⁰¹ Dans les années 2000, les pouvoirs publics ont voté des engagements de dépenses élevés, supérieurs à ce que le secteur pouvait effectivement absorber. Depuis 1999, le cumul des dépenses d'équipement dans le secteur de l'eau et le ratio des dépenses d'équipement réalisées sur les dépenses d'équipement autorisées ont suivi une progression nettement inverse (Graphique 6.10). Nous pouvons en conclure que la capacité d'absorption du secteur n'est pas fondamentalement déterminée par le niveau des ressources budgétaires autorisées mais par les contraintes institutionnelles. De fait, plus le volume des engagements est élevé, plus les fonds sont sous-utilisés. Le graphique 6.10 montre que l'écart réalisé/budget a eu tendance à se réduire entre 1995 et 1999, et qu'il a augmenté ensuite entre 2000 et 2003. Cette évolution varie très peu en 2004, peut-être en partie à cause du PSRE. L'orientation à la hausse des années 2000 est largement due au comportement des dépenses dans les deux principaux postes : l'alimentation en eau et les barrages. Néanmoins, la sous-utilisation des dotations budgétaires est également importante dans les projets d'irrigation, d'assainissement et de construction de puits (Graphique 6.11).

Graphique 6.10 Évolution des dépenses cumulées d'eau et des ratios dépenses réalisées/autorisées, 1995-2004



Graphique 6.11 Sous-utilisation des dotations budgétaires par grande catégorie de projets, moyenne pour 1995-2004



Source : Chiffres calculés à partir des données du MRE.

6.36 Les écarts importants par rapport aux autorisations de dépenses montrent que l'établissement du budget est un processus encore tâtonnant, et que la manière dont les programmes et les projets sont planifiés et exécutés dans le secteur de l'eau est loin d'être au point. Les départements centraux — la DPAE au MRE et la DBG au MFP — ont attiré l'attention, premièrement, sur l'absence d'évaluations techniques, financières et économiques convenables ; deuxièmement, sur le fait que les priorités n'étaient pas définies en accord avec les objectifs de développement économique et social ; troisièmement, sur l'urgence qu'il y a à combler certains écarts entre l'offre et la demande et à atténuer les tensions qui existent dans certains sous-secteurs de l'eau ; et quatrièmement, sur le cycle « construction-mauvais entretien-reconstruction » qui caractérise la gestion des infrastructures du secteur de l'eau (MRE-DPAE 2005b).

¹⁰¹ On trouvera aux chapitres 3 et 4 des explications détaillées sur la différence entre les autorisations budgétaires (crédits de paiement) et les autorisations de programmes.

6.37 **En outre, les directives existantes ne sont pas appliquées pour l'inscription au budget, le financement et le suivi des projets.** Ainsi, la sélection des projets ne se fait pas selon des procédures de planification et de programmation en fonction d'objectifs particuliers. Elle se réduit à un processus de négociation soumis aux contraintes budgétaires. En fait, les projets sélectionnés pour être inscrits au budget sont transférés aux entités chargées de la gestion des projets (des ordonnateurs, comme l'ANBT ou l'ADE) en fonction de critères discrétionnaires qui ne sont reliés à aucune priorité sous-sectorielle ou géographique. Et une fois qu'ils sont approuvés, leur suivi est faible. Il en résulte de nombreux décalages entre les ressources disponibles et les infrastructures de fourniture de services, et entre les coûts projetés et réalisés. Cette situation est illustrée pour plusieurs cas au tableau 6.8.

Tableau 6.8 Exemples de projets affectés par des retards et des problèmes de coordination importants

	Barrages achevés	Barrages ou transferts inachevés
Irrigation achevée		Transfert de la Chiffa (achevés à 80 % ; livraison prévue en février 2007) ; transfert de l'oued Djer pour la Mitidja-ouest
Irrigation inachevée	Zit Emba (6 500 hectares) Bas Cheliff (9 200 hectares) Jijel (4 500 hectares)	Barrage de Koudiat Acerdoune : livraison prévue en 2007, 32 % réalisés (mai 2006). Projet de la Mitidja-est (3 400 hectares) non inclus dans le PCSC.

Source : Brochure des programmes de l'ANBT, 2005 ; PCSC, « MRE-Secteur de l'eau », octobre 2005 ; MRE, « Rapport du Groupe de réflexion MFP-MRE », septembre 2002.

Planification des investissements dans le secteur de l'eau

6.38 **Les programmes et la planification des projets dans le secteur de l'eau doivent suivre l'approche pluriannuelle de planification des investissements qui a été réintroduite par le PSRE en 2001 et est régie par le décret n° 98-227 relatif à toutes les dépenses d'équipement.** Ce décret définit les procédures d'inscription des programmes et des projets au budget à l'échelon central, déconcentré et communal. Le tableau 6.9 décrit les différentes étapes d'élaboration de la proposition de budget annuelle sur les projets dans le secteur de l'eau.¹⁰²

Tableau 6.9 Déroulement de la planification budgétaire des projets sur l'eau en Algérie

Étape 1	Évaluation des résultats financiers et physiques des projets exécutés à la clôture des exercices ($n-2$) et ($n-1$)
Étape 2	Propositions autorisées pour l'année (n) : • Réévaluations ou modifications et restructuration des projets du « Programme en cours » • Nouvelles opérations pour le nouveau programme, classées par ordre de priorité
Étape 3	Propositions définitives de l'année (n) pour les projets anciens et nouveaux.

Source : MRE-DPAE 2005b.

6.39 **Dans le secteur de l'eau, la DPAE conduit le processus de planification pour les programmes et les projets ainsi que la préparation du budget d'équipement.** Ces opérations sont réalisées selon un calendrier fixé par le ministère des Finances. En pratique, le processus s'articule autour d'une série de procédures négociées sur l'affectation de ressources financières (autorisations budgétaires ou autorisations de programmes) aux différents maîtres d'ouvrage dans le secteur (par exemple l'ANBT, l'ONID, l'ADE et l'ONA). Le montant alloué est calculé en tenant compte du

¹⁰² Voir le chapitre 3 pour une description complète du processus budgétaire pour les investissements, et le chapitre 4 pour l'ensemble des dépenses.

degré d'achèvement des projets du « Programme en cours » et en fonction de la priorité des nouveaux projets. Les projets du secteur de l'eau ont ceci de particulier que certains ont des priorités préétablies (par exemple les usines d'épuration, les retenues collinaires et la remise en état des réseaux de distribution). D'autres projets sont évalués en fonction d'investissements en cours en amont, par exemple des transferts à partir de barrages ou de forages. Les négociations budgétaires sont conduites par le biais d'une série de conférences multipartites.¹⁰³ Pour les projets déconcentrés, les propositions de la DHW sont validées lors de discussions préliminaires à l'échelon local (Wali/DPAE) durant lesquelles l'avancement des projets en cours et les propositions de nouveaux projets sont examinés. En fonction des résultats, la Direction générale du budget (DGB) et la DPAE préparent un plan annuel et finalisent leurs listes de nouveaux projets et de projets. Le ministère des Finances notifie les décisions finales d'autorisation et approuve les crédits de paiement.

6.40 Le tableau 6.10 récapitule le contenu initial du portefeuille d'investissements du PCSC dans le secteur de l'eau pour la période 2005–2009. Le montant du portefeuille s'élève à 520 milliards de dinars (environ 7,22 milliards de dollars), soit 12,4 % du total du PCSC. Cela représente une légère diminution par rapport aux 13,4 % enregistrés pendant la période 2001-2004.

Tableau 6.10 Programme initial du PCSC dans le secteur de l'eau (2005–2009)

Type de programme	Contenu
Alimentation en eau DA 127 milliards USD 1,76 milliard	• 10 nouvelles installations d'alimentation en eau potable • Remise en état de 18 installations d'alimentation en eau • 1 280 projets d'alimentation en eau • 1 150 forages • 230 réservoirs et châteaux d'eau
Infrastructures hydrauliques DA 393 milliards USD 5,46 milliards	• 8 barrages • 8 transferts • 9 nouvelles usines d'épuration des eaux usées • Remise en état de 11 usines d'épuration des eaux usées • 6 périmètres d'irrigation • 350 retenues collinaires • Travaux d'entretien sur des barrages en service • Travaux de dévasement de barrages • Vallée de l'Ouargla (remontée des eaux) • Oued Souf (remontée des eaux)

Source : MRE et PCSC

L'affectation des ressources au Programme centralisé (exception faite des programmes déconcentrés) dans le cadre du portefeuille du PCSC est résumée à la graphique 6.12 et au tableau 6.11. Si l'on reprend les coefficients présentés au paragraphe 6.27 et si l'on applique la méthode proposée de planification stratégique, ces chiffres montrent que l'augmentation de la capacité de stockage et de la couverture (w_1) représente 89 % des dépenses d'équipement, tandis que quelques usines d'épuration des eaux usées (w_4) sont prévues à hauteur de 9 % des dépenses au poste « viabilité ». Le budget fait peu de place aux infrastructures et aux investissements dans la gestion de l'eau (w_3) ou aux améliorations à apporter aux services d'irrigation(w_2), à la distribution d'eau potable(w_2), à la productivité (w_5) ou aux réformes des institutions (w_6). Il n'y a donc pas réellement de correspondance entre le portefeuille du PCSC et ses objectifs généraux dans le secteur de l'eau (voir le chapitre 3).

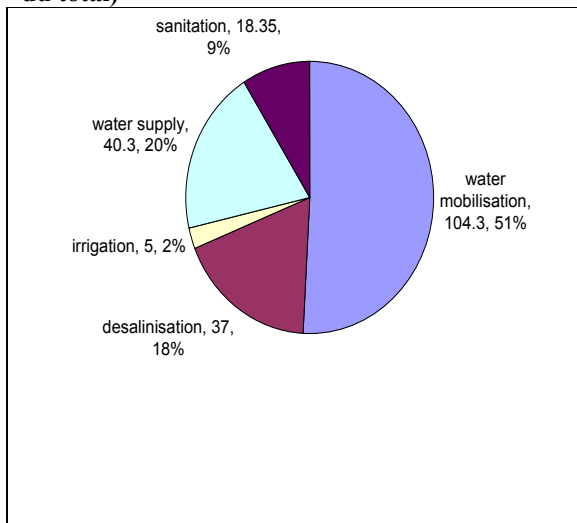
¹⁰³ Il y a des départements centraux (DGB/MFP-DPAE/MRE), des organismes d'exécution des projets (EPA, EPIC, DHW), et les administrations centrales du MRE chargées d'activités particulières (par exemple la DHA pour l'irrigation, la DMRE pour les barrages et les transferts, la DAEP pour l'alimentation en eau, et la DAPE pour l'assainissement).

Tableau 6.11 Répartition des projets centralisés du PCSC dans le secteur de l'eau, par finalité

	2005 (Md DA)	2006 (Md DA)	2007 (Md DA)	Total (Md DA)	Coût, % total 2005–2007
Augmentation de l'Offre	4,7	62,8	0	67,5	33
Augmentation de la Couverture	36,5	56,5	21	114	56
Gestion	0,1	5,0	0	5,1	2
Viabilité	2,8	3,6	12	18,4	9
Productivité	0	0	0	0	0
Réformes des institutions	0	0	0	0	0

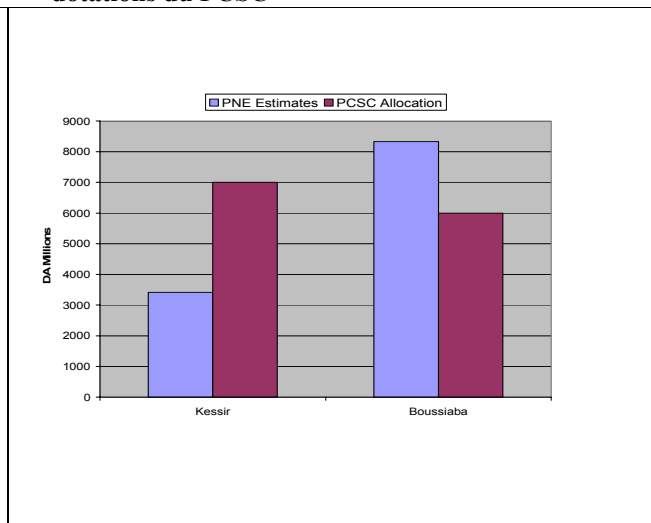
Source: MRE, Programme complémentaire 2005-2009, Secteur eau, octobre 2005.

Graphique 6.12 Projets de la loi de finances supplémentaires (LFC) 2005-2007 (Md DA, % du total)



Source : Banque mondiale selon les données du MRE.
Note : Il ne s'agit ici que du « Programme centralisé »

Graphique 6.13 Dépenses réalisées sur deux barrages : écarts entre les estimations du PNE et les dotations du PCSC



Source : Actualisation du PNE pour la Région Centre-Est (rapport de la mission 5, p. 56), pour les estimations du PNE. MRE, pour les dotations du PCSC

6.41 On constate des écarts importants entre les estimations originales du PNE pour certains projets et les fonds effectivement alloués dans le PCSC. Le graphique 6.13 illustre ces écarts dans le cas de deux grands barrages du programme : les travaux du barrage de Kerrir (wilaya de Jijel), d'une capacité de 68 milliards de m³, devaient démarrer en décembre 2005, et ceux du barrage de Boussiaba (wilaya de Mila), d'une capacité de 120 milliards de m³, en mars 2006.¹⁰⁴

¹⁰⁴ ANBT, note sur la « Mise au point de situation des projets », octobre 2005.

Dépenses d'exploitation et d'entretien : le cas des installations d'irrigation

6.42 Pour que l'agriculture irriguée donne de bons résultats, il est essentiel que les installations d'irrigation et de drainage soient bien gérées, exploitées avec efficacité et correctement entretenues. Cela permet d'obtenir de meilleures performances, des rendements agricoles plus élevés et une production durable. Malheureusement, la gestion, l'exploitation et l'entretien des grands périmètres d'irrigation laissent beaucoup à désirer en Algérie. Cette situation est généralement attribuée avant tout à une insuffisance de fonds, bien que le manque d'eau ait également été avancé pour justifier la diminution des budgets d'entretien. Les coûts d'exploitation et d'entretien des installations d'irrigation à grande échelle se décomposent en quatre grands postes : premièrement, les frais de fonctionnement, comprenant le personnel, les impôts, les achats d'intrants, et le coût des bâtiments et des véhicules ; deuxièmement, l'énergie de pompage ; troisièmement, les coûts indirects (par exemple, les frais généraux) ; et quatrièmement, l'entretien courant, souvent le parent pauvre du budget. Une fois les frais de fonctionnement couverts — la plus grande part allant au personnel (tableau 6.12), il ne reste pas grand chose pour l'entretien ou la remise en état des équipements (jusqu'à un niveau compatible avec leur fonctionnement « normal »).

Tableau 6.12 Quelques indicateurs sur des projets d'irrigation à grande échelle

Périmètre d'irrigation	Superficie irriguée (ha)	Frais de personnel (M DA)	Frais d'entretien (M DA)	Ratio personnel coût/total
Habra	5 263	16,5	0,31	98
Oued Rhir	3 303	16,3	0,33	98
Sig	3 610	12,8	0,52	96
La Mina	3 626	18,2	0,77	96
Moyen Cheliff	5 290	23,2	1,69	93
Arribs	837	5,8	0,53	92
Hamiz	5 121	25,4	2,42	91
Haut Cheliff	5 161	22,9	3,51	87
Ksob	1 659	10,9	2,42	82
Bechar	1 257	6,2	2,32	73
El Outaya	1 059	8,5	8,08	51

Source : MRE-DEAH (2005e).

6.43 **Les dépenses d'entretien en Algérie sont dramatiquement faibles.** Les travaux d'entretien peuvent être répartis en trois catégories : l'entretien préventif, l'entretien correctif et la remise en état.¹⁰⁵ Contrairement aux dépenses que l'on peut budgéter en examinant les dépenses passées, les coûts d'entretien doivent être calculés sur une base normative, au moyen de ratios d'entretien et de coûts de remplacement standard (voir l'annexe L). D'après les normes internationales¹⁰⁶ et régionales,¹⁰⁷ les besoins d'entretien sont estimés entre 100 et 150 dollars par hectare équipé. Les données disponibles (MRE-DEAH 2005) montrent que les dépenses d'entretien dans ce sous-secteur

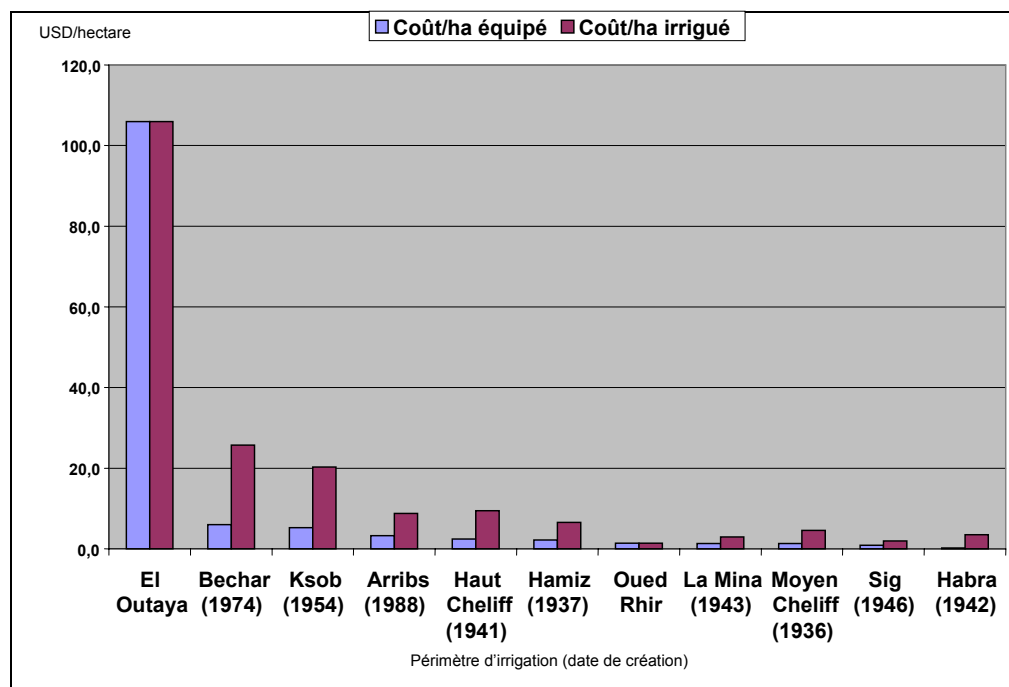
¹⁰⁵ L'entretien correctif intervient dans la période qui suit la mise en service d'une installation d'irrigation et relève souvent de la responsabilité du constructeur. L'entretien préventif est généralement réalisé dans un deuxième temps pour maintenir les équipements en état de marche. Le troisième stade est caractérisé par des dysfonctionnements fréquents liés à l'utilisation normale du matériel, donnant lieu à des opérations d'entretien correctif ou de remise en état selon les besoins. L'entretien préventif contribue à retarder la nécessité d'une remise en état.

¹⁰⁶ D'après les normes de l'ONID, les besoins de création et d'extension s'élèvent à 1 million de dinars (MRE-DEAH 2005). Si les coûts d'entretien réels représentent, disons, 0,5 % de la valeur du stock d'infrastructures (le chiffre de référence international est 1 %), les coûts annuels d'entretien du système s'établiraient autour de 5 000 dinars, soit 70 dollars, par hectare.

¹⁰⁷ L'annexe L indique les ratios d'entretien pour différentes composantes d'un système d'irrigation au Maroc.

ont été pratiquement nulles, à l'exception des nouveaux projets de grands périmètres de El Outaya (105 dollars par hectare), Bechar (25 dollars par hectare) et Ksob (20 dollars par hectare). (Voir graphique 6.14.)

Graphique 6.14 Coûts d'entretien de quelques GPI



Source: MRE-DEAH, *Étude tarification de l'eau agricole* (2005)

Note : Les coûts d'entretien pour El Outaya sont des estimations sur la base des « bonnes pratiques » et non des coûts réels.

6.44 Le ratio des coûts de personnel varie considérablement entre différents grands périmètres d'irrigation (graphique 6.15) et entre des périmètres équipés d'un mode d'irrigation comparable (systèmes sous pression ou aspersion) En ce qui concerne les périmètres actuellement en service et pour lesquels on dispose de données, les coûts moyens vont de 35 à 110 dollars par hectare irrigué, et de 10 à 110 dollars par hectare équipé. La composition du personnel (cadres pour maîtrise d'exécution) varie beaucoup également d'un périmètre d'irrigation à l'autre (tableau 6.13). Par exemple, il y a un cadre pour deux agents d'exécution à Sig, contre un pour dix sur le périmètre de Bas-Cheliff. Au vu de ces variations importantes, il est évident que l'ONID doit harmoniser et rationaliser les frais de personnel, et évaluer convenablement les besoins de main d'œuvre pour chaque projet d'irrigation à grande échelle.

6.45 En résumé, l'Algérie possède un stock de grandes infrastructures d'irrigation relativement limité, dont le coût de remplacement est estimé autour de 2,7 milliards de dollars.¹⁰⁸ Les deux tiers de ces infrastructures, construites avant 1962, ont largement dépassé leur durée de vie nominale. Comme il est indiqué dans le PNE, les services fournis par ces équipements sont indispensables au bien-être des populations rurales. Cependant, les avantages de l'irrigation ne pourront se faire sentir que si les canaux et le matériel associé sont entretenus, et remplacés une fois arrivés en fin de vie.

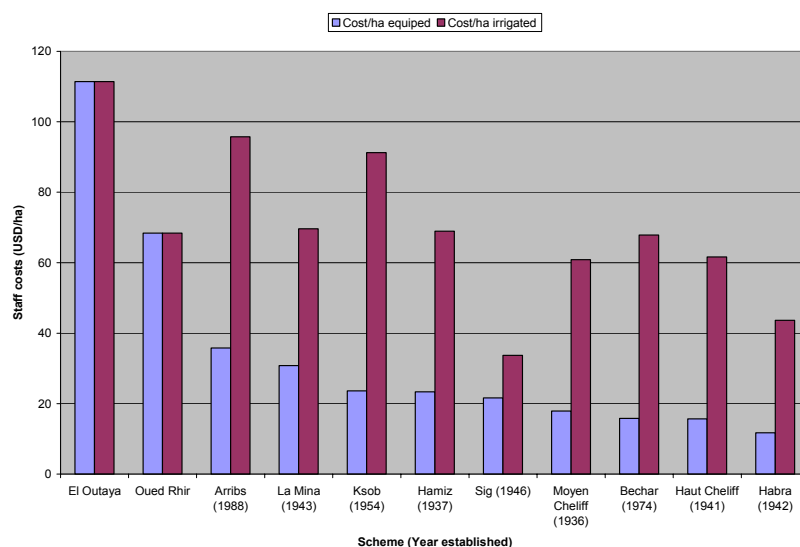
¹⁰⁸ Cette estimation se fonde sur une superficie de 191 300 hectares et un coût de remplacement d'un million de dinars par hectare d'après les normes définies pour l'AGID, comme indiqué dans le PNE (MRE-DEAH 2005e).

Tableau 6.13 Répartition des effectifs dans les GPI

GPI	Cadres	Agents de maîtrise	Agents d'exécution	Ratio cadres/ agents d'exécution
Habra	10	26	40	0,25
Sig	11	18	23	0,48
Maghnia	0	0	3	0
Haut Cheliff	7	11	78	0,09
Moyen Cheliff	11	16	70	0,16
Bas Cheliff	7	8	66	0,11
La Mina	5	11	61	0,08
Mitidja Ouest II	3	5	66	0,05
Hamiz	8	29	58	0,14
Mitidja Ouest I	8	16	39	0,21
Ksob	6	4	51	0,12
Arribs	4	6	9	0,44
Bechar	2	2	11	0,18
Oued Rhir	11	12	26	0,42
El Outaya	4	6	35	0,11

Source : données de la MRE-DEAH 2005e.

Graphique 6.15 Charges de personnel actuelles dans les périmètres



Source : MRE-DHA, Etude tarification de l'Eau Agricole (2005e).

6.46 L'Algérie, qui est en train de s'engager dans un grand programme d'infrastructures, doit veiller à mettre en place un plan de gestion des équipements moderne. Le pays doit sortir du cycle « construction-mauvais entretien-reconstruction ». Il n'y a pas actuellement de programme d'amortissement pour les infrastructures du secteur de l'eau, ni d'inventaire des équipements, ni de cadastre. Ensuite, les organismes d'exécution reçoivent 4 % de chaque nouveau projet d'investissement pour engager des maîtres d'ouvrage, ce qui ne les incite pas à consacrer des

ressources à l'exploitation et à l'entretien. En premier lieu, le MRE doit préparer des estimations fiables des coûts annualisés du remplacement et de l'entretien des infrastructures. D'après l'expérience internationale et considérant un niveau d'entretien normal, les coûts de remplacement et d'entretien s'établissent à environ 3 % de la valeur du stock d'infrastructures d'irrigation, le remplacement et l'entretien y contribuant à parts égales.¹⁰⁹ Dans le cas de l'Algérie, les coûts de remplacement et d'entretien pour les grands périmètres d'irrigation s'élèveraient ainsi à environ 8,1 millions de dollars par an. Avec les ratios de référence, cela signifierait que l'ONID devrait investir en moyenne 2,05 millions de dollars par an pour remplacer des équipements, et le même montant pour les opérations d'entretien. Dans la réalité, aucun poste « remplacement » n'est prévu dans le budget, et les dépenses d'entretien en 2003–2004 n'ont pas dépassé 200 000 dollars¹¹⁰, soit environ 10 % du niveau de référence estimé. Plusieurs raisons pourraient expliquer que les coûts de remplacement et d'entretien soient inférieurs au niveau de référence, par exemple une pénurie d'eau due à la sécheresse ou à un détournement de l'eau potable, ou des questions de sécurité. Mais la vérité est que seule une petite fraction des sommes nécessaires a été dépensée pour remplacer et entretenir les équipements.

6.47 Enfin, la situation financière déjà dramatique des grands périmètres d'irrigation est aggravée par les sureffectifs, les bas tarifs et d'autres facteurs défavorables. Tout d'abord, une grande part des dépenses récurrentes des offices des périmètres d'irrigation (OPI) sert à payer le personnel. La politique de ces EPIC veut que les salaires soient très élevés (par rapport au traitement des fonctionnaires des ministères)¹¹¹. Les dépenses d'entretien occupent la dernière place dans la liste des priorités. Ensuite, les recettes collectées sont non seulement faibles mais en baisse. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres sur les tarifs permettant de réaliser des analyses détaillées des recettes. Les Autorités disent qu'en règle générale, les OPI ne parviennent pas à couvrir ne serait-ce que leurs frais de personnel. Au total, les services d'irrigation ont perdu 34 millions de dinars sur l'exercice 2002, 67,2 millions de dinars en 2003, et 118,7 millions de dinars en 2004. Ces montants révèlent l'existence d'engagements conditionnels explicites. En outre, le nouveau barème tarifaire, qui a doublé les redevances sur l'eau, ne permettra pas (à quelques exceptions près) de réduire significativement l'écart entre les recettes et les niveaux appropriés de coûts d'exploitation et d'entretien (tableau 6.14).

¹⁰⁹ Ces chiffres se fondent sur l'expérience australienne, exposée dans un rapport publié en 2005 par la Banque mondiale sur la stratégie du Pakistan dans le secteur de l'eau. L'expérience australienne montre que l'« annuité de remplacement » moyenne, qui comprend les coûts de remplacement, d'exploitation et d'entretien, est d'environ 3 à 4 % pour les équipements anciens, et d'environ 2 à 3 % pour les équipements plus récents.

¹¹⁰ D'après les données connues, peu nombreuses, des OPI des périmètres de Bechar, Arribs, M'sila, Habra, Sig, Haut Cheliff, Moyen-Cheliff, La Mina, Hammiz, et Oued Rhir, telles que fournies par la DHA/MRE (2005). Le total des coûts indiqués s'élève à 14,8 millions de dinars.

¹¹¹ D'après des fonctionnaires des ministères, l'écart de salaire entre des catégories d'emplois comparables dans l'EPIC et au ministère est supérieur à 200 % pour un ingénieur (l'employé du ministère gagnant 12 000 dinars) et de 140 % dans le cas d'un directeur (120 000 dinars contre 50 000 dinars).

Tableau 6.14 Part des dépenses d'exploitation et d'entretien couvertes avec le nouveau barème tarifaire de janvier 2005

Région hydraulique	Périmètre	Redevance volumétrique ^a (DA/m ³)	Redevance fixe ^b (DA/l/s/ha)	Recettes des redevances ^c (DA/ha)	Recettes des redevances ^d (USD/ha)	Part des dépenses d'exploitation et d'entretien (%) (200 USD/ha) couvertes par les redevances ^e
RH5	Oued Rhir	2	250	24 790	344	172
RH5	Bechar	2	250	21 550	299	150
RH2	Bas Cheliff	2	250	15 360	213	107
RH2	Moyen Cheliff	2	250	14 930	207	104
RH2	La Mina	2	250	14 755	205	102
RH5	El Outaya	2	250	12 550	174	87
RH2	Haut Cheliff	2,5	400	12 305	171	85
RH3	Hamiz	2,5	400	11 580	161	80
RH3	Mitidja Ouest I	2,5	400	11 395	158	79
RH3	Mitidja Ouest II	2,5	400	11 285	157	78
RH4	Bouneimmoussa	2,5	400	9 080	126	63
RH1	Sig	2,5	250	7 985	111	55
RH4	Guelma	2,5	400	7 890	110	55
RH3	Ksob	2	250	7 770	108	54
RH1	Maghnia	2	250	7 460	104	52
RH3	Arribs	2	250	7 365	102	51
RH1	Habra	2,5	250	6 415	89	45
RH4	Saf Saf	2	400	5 840	81	41
RH3	Mchedallah	2	250	4 615	64	32

^a Redevances volumétriques de l'eau définies par le décret n°5-14 du 9 janvier 2005.

^b Redevances fixes de l'eau définies par le décret n°5-14 du 9 janvier 2005.

^c Estimations réalisées par la MRE-DEAH (2005e) sur les consommations d'eau moyennes et standard.

^d Taux de change : 72 DA pour 1 USD.

^e En supposant un minimum de 200 dollars de dépenses d'exploitation et d'entretien par hectare sur la base de 5 000 dinars par hectare, ou 70 dollars par hectare au maximum en termes de coûts de personnel (MRE-DEAH 2005e, p. 30) et 9 400 dinars par hectare, ou 130 dollars par hectare pour les autres coûts y compris l'entretien.

E. RECOMMANDATIONS

6.48 Ce constat permet raisonnablement de tirer les conclusions suivantes. L'Algérie pourrait améliorer l'efficacité économique de ses investissements publics. Des investissements suffisants sont déjà prévus dans des équipements hydrauliques pour les quatre prochaines années, mais une partie de ces ressources pourrait être redirigée vers des biens réellement publics — par exemple des réformes réglementaires et institutionnelles pour répondre aux besoins de ressources et de services, la collecte et le drainage des eaux usées, et des incitations pour économiser l'eau d'irrigation. Cependant, d'importants défis persistent :

- L'exploitation des eaux souterraines est un problème à surveiller de très près. Il faut supprimer progressivement les subventions pernicieuses accordées à l'agriculture et à l'énergie, et les distorsions dans le commerce extérieur qui ont pour effet d'encourager la surexploitation des eaux souterraines. De nouvelles approches privilégiant la participation des parties prenantes dans la régulation de l'utilisation des eaux souterraines devraient être adoptées pour une meilleure gestion de la ressource.

- Il est temps de permettre aux compagnies de services des eaux de fonctionner de façon autonome, avec des budgets prévisibles, une comptabilité saine, des mécanismes de communication de données satisfaisants, et des normes de qualité de service claires.
- L'amélioration de la gouvernance est une nécessité absolue.
- La garantie d'accès à l'eau pour les populations pauvres et vulnérables doit être davantage prise en compte. Au lieu de subventionner à la fois l'irrigation et l'alimentation en eau et l'assainissement d'une manière globale, il serait préférable d'accorder des subventions ciblées, par exemple, sur les populations pauvres des villes et des campagnes, sur la pollution urbaine, etc.
- Le transfert de certains pouvoirs de décision aux agences de bassin pourrait permettre aux parties prenantes locales de faire davantage entendre leur voix sur la qualité et la couverture des services d'eau, ce qui représenterait une évolution importante allant de pair avec le relèvement progressif des redevances des usagers afin d'améliorer le recouvrement des coûts.

6.49 L'Algérie a pris des mesures importantes pour remédier à ces défis. Elle est en train de changer sa façon d'envisager la conduite des affaires publiques. Cette démarche consiste notamment à :

- commencer à moderniser ses règlements et ses lois sur l'eau. Différents changements sont intervenus ou prévus dans la mise en valeur et la gestion des ressources en eau. Ils portent sur la gestion intégrée des ressources hydriques, les agences de bassins hydrographiques, la participation du secteur privé dans le cadre de concessions, l'ajustement des prix de l'eau (le plus récent date de janvier 2005), et le lancement de nouvelles études sur le relèvement des tarifs de l'eau potable et de l'irrigation, la transformation des entreprises publiques économiques du secteur de l'eau (par exemple l'ANB et l'AGID) en EPIC, l'actualisation du PNE pour les régions centre et est. Des services de l'eau locale ont été mis en place en Octobre 2005 et le transfert de la gestion doit être complété en 2007.
- affecter une part importante de son budget d'équipement aux infrastructures hydrauliques (plus de 12 % depuis le début du PSRE) ;
- commencer à définir des objectifs concrets reflétant sa politique de l'eau, par exemple satisfaire 100 % des besoins d'eau potable et réaffecter le reste à l'agriculture et à l'industrie ;
- rechercher de nouveaux partenariats secteur public-secteur privé pour la fourniture des services urbains d'alimentation en eau à Alger (avec l'opérateur français Suez), Oran, Constantine, et Annaba, ce qui doit être achevé à la fin 2006. Les autorités ont l'intention d'associer encore huit villes à cette modalité de gestion.
- lancer un grand programme de mobilisation d'eaux de surface (en vue d'atteindre 67 barrages d'ici 2009) et de dessalement (12 stations) pour remédier à la pénurie d'eau.

6.50 Ces mesures vont apporter des améliorations concrètes en contribuant à diminuer la pénurie et à atténuer les problèmes de performance et de gouvernance, mais les initiatives récentes ne vont pas assez loin. Les compagnies des eaux sont devenues plus dépendantes d'un appui budgétaire pour leur survie, la part des dépenses couvertes par leurs propres recettes n'étant pas suffisante. Les projets engagés dans le secteur de l'eau restent lourdement handicapés par le manque de viabilité financière et les retards d'exécution. Les usagers des zones rurales subissent des coupures d'eau. Le suivi et l'évaluation des opérations sont très limités. Pour que les interventions publiques soient plus productives, il ne s'agit pas d'obtenir plus d'argent mais d'avoir la volonté de faire mieux. Toutefois, les choses n'évolueront que si l'Algérie change sensiblement la manière dont elle met en

valeur et gère ses ressources en eau et dont elle utilise les actions et les deniers publics. Très schématiquement, le Gouvernement a deux groupes de choix importants et interdépendants à faire en matière de politique publique :

- **Il doit améliorer sa stratégie d'investissement, pas uniquement du point de vue de la quantité des nouvelles ressources en eau à mettre en valeur, mais aussi de la priorité à accorder aux différents problèmes stratégiques à résoudre, en établissant un programme d'investissements réfléchi sur le long terme.** Par exemple, le pays doit-il d'abord se préoccuper d'assurer des services complets et fiables d'alimentation en eau potable et d'assainissement aux populations urbaines et rurales ? De combler les déficits géographiques ? De moderniser le système existant ? Ou d'étendre l'irrigation à de nouvelles régions ? Dans ce contexte, quel serait le meilleur calendrier pour augmenter la capacité de stockage, comment cette capacité supplémentaire devrait être attribuée et quel devrait être le mode de fonctionnement des réservoirs ? Actuellement, il y a un décalage entre la lenteur de la préparation des projets et l'enveloppe non négligeable allouée au titre du PSRE et du PCSC, ce qui conditionne la programmation des investissements sectoriels.
- **Il doit élaborer des politiques publiques qui encouragent à utiliser l'eau de façon plus rationnelle et plus productive, tout en assurant une couverture satisfaisante et durable des dépenses d'exploitation et d'entretien.** Il s'agit de définir les principes et les arrangements institutionnels qui régiront la distribution d'eau entre la source et le point de destination ; de mettre en place une nouvelle tarification de l'eau pour les prestataires de services (par exemple l'ADE et l'ONID, mais aussi l'ANBT, au départ de la chaîne d'approvisionnement)¹¹²; d'ajuster les tarifs de l'électricité dans le secteur agricole (voie peut-être la plus efficace pour commencer à gérer et réguler l'utilisation des eaux souterraines) ; et concéder des droits sur l'eau pour permettre aux associations agricoles et aux agriculteurs d'utiliser leur eau de manière plus rationnelle et plus productive. Il serait peut-être utile également de prévoir un poste budgétaire pour identifier clairement les coûts d'exploitation et d'entretien.

6.51 **Par ailleurs, les pouvoirs publics algériens doivent envisager les mesures suivantes :**

- **Ralentir le processus de construction de barrages jusqu'à ce qu'une étude soit réalisée prochainement sur les équipements existants et que le portefeuille de projets soit bien planifié, ainsi que la maîtrise d'ouvrage soit améliorée en conséquence.** L'augmentation de la capacité des barrages représente un élément important d'une stratégie intégrée, mais elle doit être planifiée très soigneusement. On a pu voir, dans cette région comme ailleurs (en Iran, au Maroc, au Yémen), que la dynamique institutionnelle et politique de la construction de barrages pouvait produire des incitations défavorables, aboutissant à des situations extrêmement inefficaces sur le plan hydrologique et économique. Des efforts dans la maîtrise d'ouvrage sont essentiels pour la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité de l'infrastructure. Ceci est un domaine où la formation et l'assistance technique peuvent s'avérer efficaces.
- **Mettre en place un plan de gestion intégrée des ressources en eau fondé sur une stratégie et assurant la planification et la budgétisation des investissements dans l'ensemble du secteur.** Cela implique de :
 - rapprocher toutes les actualisations du PNE, qui n'existent pour l'instant que pour les régions centre et est ;

¹¹² Les autorités ont indiqué que subsidiaires de l'ANBT complètement autonomes et avec du personnel hautement qualifiée seront créés en 2007.

- préparer des stratégies pour chaque sous-secteur, qui seront rassemblées dans une stratégie nationale de mise en valeur et de gestion des ressources en eau adoptée par toutes les parties prenantes ;
 - renforcer notablement les capacités, en affectant des ressources humaines et financières appropriées à la DPAE/MRE afin qu'elle soit en mesure de superviser la planification des ressources en eau et la coordination des programmes et des projets. Un système de planification intégrée des ressources en eau et d'évaluation des projets est en cours de création avec l'aide de l'Agence allemande pour la coopération technique (GTZ) ;¹¹³ D'après les autorités, le nouveau système permettra l'intégration des trois cycles de programmation (long, moyen et court), ce qui est essentiel pour faire des choix rationnels au secteur.
 - Faire un inventaire complet et préparer un plan de gestion des actifs pour l'ensemble des grandes infrastructures de l'eau du pays, avec les mesures prévues en matière de volumes disponibles et de couverture, d'environnement et de gestion ;
 - préparer un plan d'investissement consolidé, classant les investissements publics en eau par ordre de priorité à moyen terme et anticipant les futures obligations budgétaires. Celles-ci comprendront les financements de contrepartie et les dépenses d'exploitation et d'entretien générées par le plan d'investissement ;
 - réaffecter des ressources à l'intérieur des programmes en cours dans le secteur de l'eau afin de privilégier ceux qui portent sur la gestion, la productivité et la gouvernance. Cela impliquera peut-être de détourner des ressources prévues pour des programmes d'augmentation des volumes disponibles ou de la couverture au profit de programmes ciblés sur le fonctionnement des institutions et la gestion, en accord avec les objectifs de la nouvelle loi sur l'eau. Le ralentissement du programme de grandes infrastructures ne mettra pas nécessairement en péril l'ensemble du plan. Les projets seront retardés d'une façon ou d'une autre, à cause du manque de capacités administratives et de la taille même du programme actuel.
- **Élaborer une réforme de l'eau qui s'appuie sur des mesures d'incitation à l'encontre de l'actuelle stratégie de rationnement.** Cela suppose la préparation des réglementations techniques, des contrôles, et des instruments pour mettre en œuvre la loi de l'eau 2005. Ils doivent permettre une bonne gestion technique des services.
- **Prévoir plusieurs décennies de sécheresse.** Il faudra veiller à ce que les données hydrologiques sur lesquels se fondent les investissements portent sur une période suffisamment longue. Pratiquement toutes les prévisions s'accordent sur une diminution des précipitations. Qu'elles se réalisent ou non, il convient d'en tenir compte pour planifier la capacité de stockage nécessaire.
- **Définir avec soin les priorités en matière d'alimentation en eau urbaine et faire en sorte que les villes soient aussi incitées à économiser l'eau pendant les années sèches.** L'idée de considérer l'agriculture comme un usager secondaire est bonne, mais ce choix doit être souple. Les barrages stockent des quantités d'eau différentes chaque année. Si l'eau est utilisée pendant une année sèche, elle n'est plus disponible pour l'agriculture l'année suivante.¹¹⁴ Dans un système mieux conçu, une année « normale » fournirait à la ville 100 unités d'eau. En cas de sécheresse, cette quantité serait réduite en proportion, et la ville devrait dédommager les agriculteurs si elle ne parvenait pas à diminuer sa consommation.

¹¹³ Projet sur la gestion intégrée de l'eau — Phase I (2003–06).

¹¹⁴ Au Maroc, un accord de bassin exclusif sur 20 ans a été conclu avec un opérateur privé qui doit fournir chaque année une quantité d'eau donnée pour l'alimentation des villes.

6.52 **Les pouvoirs publics ont également plusieurs problèmes à résoudre dans le domaine de l'irrigation.** Le développement de l'irrigation est sans conteste l'une des priorités majeures à long terme pour le secteur agricole et ce, malgré l'attrait suscité par les systèmes d'irrigation à bas coût gérés par les agriculteurs, dont témoigne la forte progression de la petite et moyenne hydraulique (PMH) utilisant les eaux souterraines. Le plan d'investissements publics prévoit de nouveaux ouvrages à forte intensité de capital dans six projets du PCSC. Dans l'optique d'une utilisation plus rationnelle des ressources, la remise en état et l'entretien des installations existantes devraient aussi figurer à l'ordre du jour. Le Gouvernement doit :

- **Ralentir l'investissement dans de nouvelles infrastructures d'irrigation à grande échelle tant qu'une stratégie d'irrigation n'a pas été adoptée par l'ensemble des parties prenantes.** Si de nouvelles installations doivent être envisagées, il faut revoir leur dimension à la baisse de manière que la gestion et l'entretien puissent être pris en charge sur le terrain par des groupes d'utilisateurs. Plusieurs pays de la région ont construit des installations d'irrigation surdimensionnées par rapport à la quantité d'eau qu'ils pouvaient fournir de façon fiable, en partie parce qu'ils ont surestimé les volumes d'eau qui seraient stockés dans les barrages. Ils sont obligés de recourir au rationnement, qui entraîne un manque d'efficacité et génère des coûts économiques et sociaux élevés. Sans visibilité sur l'eau disponible, les agriculteurs seront obligés de prélever de l'eau des nappes souterraines ou, plus souvent, de cultiver des cultures moins sensibles aux variations d'apport d'eau mais qui rapportent moins.
- **Envisager différentes formes de transfert de la gestion de l'irrigation.** Elles peuvent comprendre, entre autres, des contrats de BOT (construction-exploitation-transfert), de concession et d'affermage. Cette démarche va en fait dans le sens du processus de libéralisation économique et du Code des investissements.
- **Lors des travaux de remise en état ou de construction de nouvelles installations d'irrigation, opter directement pour des systèmes sous pression, beaucoup plus économes en eau.** La Tunisie a instauré des mesures d'incitation pour convertir les systèmes d'irrigation publics à des méthodes plus économes en eau telles que le goutte-à-goutte¹¹⁵, et le Maroc et l'Égypte sont en train de mettre en place le même type d'incitations.
- **Fournir les subventions prévues par l'ONID explicites et les accorder uniquement dans le cadre d'un contrat de performance associé à des objectifs.** Ce contrat doit préciser les responsabilités des parties sur le plan des services fournis et de l'aide financière. Le système doit comporter d'une part (i) des subventions d'équilibre pour couvrir la diminution des quotas d'eau théoriquement alloués afin de satisfaire les besoins de l'irrigation à grande échelle, et d'autre part (ii) des subventions de compensation tarifaire pour couvrir le différentiel existant entre le coût de production de l'eau et le prix facturé aux utilisateurs. Les subventions devront être versées en fonction des résultats obtenus.

¹¹⁵ Cette solution est chère et n'est pas économiquement efficace si elle est mise en œuvre de façon isolée (chaque agriculteur doit construire un bassin de stockage — ce qui lui fait perdre une surface de terre productive et entraîne des pertes par évaporation — et acheter et faire fonctionner une pompe). Il est plus rationnel de construire des systèmes sous pression dès l'origine. Les agriculteurs qui souhaitent passer au goutte-à-goutte peuvent alors simplement se raccorder au système. Les coûts d'exploitation et d'entretien sont supérieurs mais, sur le long terme, le goutte-à-goutte est beaucoup plus intéressant.

CHAPITRE 7 : DES INVESTISSEMENTS ADEQUATS A LA REFORME DE L'ÉDUCATION

Comment fonctionne le système éducatif en Algérie ? Quels résultats majeurs produit-il ? Et comment les ressources publiques sont-elles utilisées à différents niveaux de l'éducation ? Après une brève présentation du système éducatif algérien, le présent chapitre examine les tendances et la répartition des dépenses publiques, notamment la structure des coûts unitaires, les disparités entre les régions et l'efficacité de l'utilisation des ressources, ainsi que la stratégie sectorielle, définie par la réforme de 2003. Ce chapitre analyse ensuite le programme d'investissement dans le secteur de l'éducation dans le cadre du Programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSC), notamment les besoins en ressources sectorielles pour le financement des dépenses de fonctionnement et d'équipement, suivant trois scénarios différents. La dernière section du chapitre décrit les principales mesures recommandées sur la base de cette analyse.

A. GENERALITES

7.1 L'Algérie a remporté des succès notables dans la généralisation de l'enseignement primaire et dans l'élargissement de l'accès à d'autres niveaux de l'enseignement, qui ont été presque entièrement financés par des fonds publics. Le secteur privé a de tout temps joué un rôle négligeable dans le financement et la prestation de services d'enseignement, la constitution garantissant la gratuité de l'enseignement qui est, d'après la loi, obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Bien que l'on ne dispose pas d'informations précises, les dépenses que les ménages consacrent à l'éducation seraient relativement faibles et essentiellement destinées à l'achat de manuels scolaires qui, depuis 2001, ne sont plus fournis gratuitement par l'État.

7.2 Le système éducatif algérien comprend quatre niveaux, à savoir : a) l'enseignement préscolaire, essentiellement assuré jusqu'à une période récente par le secteur privé et les jardins d'enfants locaux ; b) l'enseignement fondamental obligatoire, d'une durée de neuf ans, comprenant l'enseignement primaire, qui dure cinq ans, et le premier cycle de l'enseignement secondaire (enseignement moyen), qui dure quatre ans ; c) l'enseignement post-obligatoire qui comprend deux branches – le second cycle du secondaire, qui dure trois ans, assuré par les établissements secondaires, et la formation professionnelle, à durée variable, qui est dispensée par les centres de formation professionnelle ; et d) l'enseignement supérieur, assuré par les universités et les instituts spécialisés nationaux. Les écoles privées ont été abolies en 1976. Jusqu'à ce qu'elles soient à nouveau autorisées à ouvrir en 2004, tout enseignement autre que la formation professionnelle était financé et dispensé par le secteur public. La gestion administrative du secteur de l'éducation est assurée par le ministère de l'Éducation nationale (MEN) et par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS). La formation professionnelle est un axe essentiel du système éducatif algérien et quant à elle est supervisée par le ministère de la Formation et de l'Enseignement professionnels (MEFP). Les fonctions correspondant aux différents échelons administratifs sont décrites à l'annexe R.

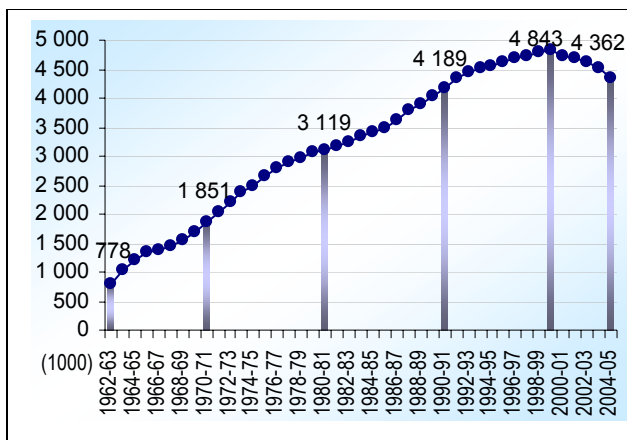
7.3 La réforme en cours, en vigueur depuis l'année scolaire 2003-2004, a permis de réorganiser l'ancienne structure du primaire et du premier cycle du secondaire qui duraient respectivement 6 et 3 ans, et qui aujourd'hui durent 5 et 4 ans respectivement. La population du primaire ayant baissé, et des salles de classe et des enseignants ayant été libérés du fait du raccourcissement de la durée du cycle primaire, le gouvernement a décidé d'offrir, progressivement, une année d'enseignement pré-primaire (financée par l'État) dans toutes les écoles primaires. L'accent

est mis sur la généralisation de l'achèvement du premier cycle du secondaire, l'élargissement de l'accès au second cycle du secondaire, et l'amélioration de la qualité. Il reste encore à définir une vision claire d'une filière de formation professionnelle dans le cadre de la nouvelle stratégie d'extension de l'enseignement secondaire post-obligatoire. La formation professionnelle sert traditionnellement de filet de sécurité aux élèves qui ont des résultats scolaires médiocres et ne peuvent accéder au second cycle du secondaire, aux élèves qui sort du second cycle post-obligatoire qui ne sont pas entrés en enseignement supérieur et aux travailleurs mis au chômage ou qui désirent élargir leurs outils de formation moyennant une formation adaptée au marché du travail. Au niveau de l'enseignement supérieur, la réforme vise en premier lieu une croissance quantitative rapide et, en second lieu, l'alignement sur le Processus de Bologne, en harmonisant les diplômes en Europe moyennant des cursus de licence en trois ans, de master en deux ans, et de doctorat en trois ans (Licence-Master-Doctorat ou LMD).

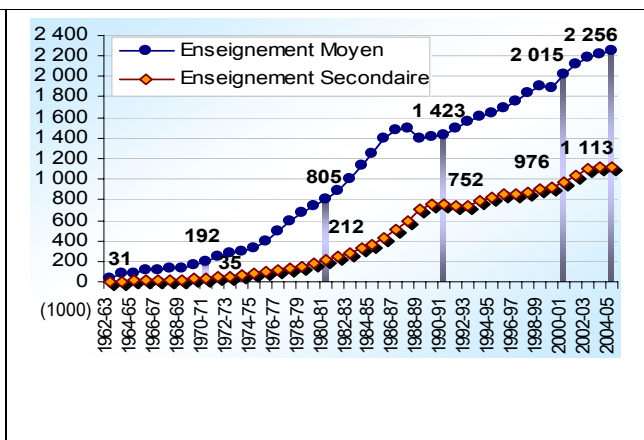
B. PERFORMANCE DU SECTEUR DE L'EDUCATION

7.4 Depuis l'année 2000, la scolarisation primaire a chuté du fait de la forte baisse des taux de fertilité et de la diminution de la population âgée de 0 à 5 ans. Au cours des cinq dernières années, la scolarisation primaire a diminué au rythme de 2 % par an. En revanche, durant la dernière décennie, les inscriptions dans le secondaire ont augmenté d'environ 3,4 % par an. La scolarisation universitaire a progressé de 12,4 % par an, le nombre d'étudiants ayant été multiplié par trois entre 1994 et 2004, et par deux depuis 1999. Par conséquent, en 2004-2005, on comptait 4,36 millions d'élèves au primaire, 2,26 millions au premier cycle du secondaire, et 1,11 million au second cycle du secondaire. Le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur se chiffrait à 722 000 étudiants pour le niveau graduation et à 33 600 étudiants pour le niveau post-licence (voir graphiques 7.1a-7.1c).

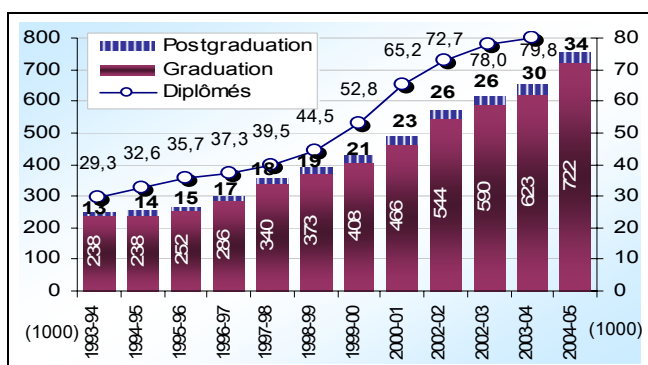
Graphique 7.1a Scolarisation primaire (1962–2004)



Graphique 7.1b Scolarisation secondaire – premier et second cycles – (1962-2004)



Graphique 7.1c Scolarisation universitaire (1994-004)



Source : MEN, Données Statistiques, diverses années

7.5 Ces tendances traduisent l'expansion progressive du système éducatif en dépit des troubles politiques des années 90. Il est en outre notable que la participation des filles à tous les niveaux d'enseignement est restée forte. La proportion de garçons admis en première année du primaire est légèrement supérieure à celle des filles (97 % et 94 % respectivement), ce qui explique que les filles représentent 48 % des effectifs des neuf premières années scolaires ; cette proportion augmente toutefois à environ 58 % au second cycle du secondaire et à 55 % au niveau de l'enseignement tertiaire.

7.6 Le développement de l'infrastructure scolaire a été particulièrement rapide au premier et au second cycle du secondaire, et dans une moindre mesure au primaire. Au cours de la dernière décennie, le nombre d'établissements secondaires du premier et second cycles, a augmenté de 36 et 44 %, et le nombre d'écoles primaires de 15 % (Tableau 7.1).

Tableau 7.1 Évolution du système éducatif au cours de la dernière décennie							
	Établissements (mille)		Enseignants (mille)		Élèves/Étudiants (millions)		Filles (%)
	1994-1995	2004-2005	1994-1995	2004-2005	1994-1995	2004-2005	
Primaire	14,8 écoles 109,7 salles de classe	17 écoles 128,6 salles de classe	166,8	171,5	4,55	4,36	47
Premier cycle du secondaire	2,8 écoles	3,8 écoles 55,6 salles de classe	96,5	107,9	1,65	2,26	48,7
Second cycle du secondaire	0,97	1,4 école 29,1 salles de classe 6,4 laboratoires		53,2	0,82	1,11	57,5
Enseignement professionnel/ technique	0,39	0,83	8,5	11,1	0,22	0,40	44,7
Enseignement supérieur		0,06	14,6	25,3	0,24	0,76	54,9

Source : MEN, Données statistiques ; MFEP, Données statistiques ; MESRS, Données statistiques.

7.7 L'Algérie est parvenue à instaurer une scolarisation quasi-universelle au primaire et une participation relativement forte au premier cycle du secondaire ; mais en comparaison à d'autres pays, les taux de scolarisation au second cycle du secondaire et à l'enseignement supérieur restent bas (tableau 7.2). Le taux brut de scolarisation (TBS) au premier cycle du secondaire, qui est de 105 %, indique qu'une forte proportion d'élèves est plus âgée que la normale à

ce niveau. Dans le deuxième cycle du secondaire, le TBS est supérieur à celui du Maroc et similaire à celui du Venezuela, de la Malaisie, et de l'Indonésie ; mais il est nettement inférieur à celui d'autres pays. Les pays à TBS relativement élevé ont de fortes proportions d'élèves inscrits aux programmes de formation technique et professionnelle. Ainsi en est-il de l'Indonésie dont le TBS pour le second cycle du secondaire est similaire à celui de l'Algérie, malgré un revenu par habitant beaucoup plus faible. Au niveau de l'enseignement supérieur, le taux de scolarisation de l'Algérie est sensiblement inférieur à ceux de la Tunisie et de la Jordanie (qui ont des revenus par habitant comparables) et à celui de l'Égypte (dont le revenu par habitant est plus faible). L'Algérie est largement devancée par les pays d'Asie (Malaisie) et d'Amérique latine (Argentine) ayant un revenu plus élevé.

7.8 Bien que le taux de rétention dans le primaire soit très élevé, le taux de passage au premier cycle du secondaire est relativement bas¹¹⁶. En 2002-2003, le taux de passage au premier cycle du secondaire s'élevait à seulement 79 %, chiffre similaire à celui des pays à moyen revenu tels que le Maroc et l'Indonésie, mais nettement inférieur à celui de beaucoup de pays d'un niveau de revenu similaire (tableau 7.3). Le taux brut d'entrée dans l'enseignement supérieur (c'est-à-dire le pourcentage des sujets âgés de 18 à 19 ans admis dans l'enseignement supérieur) qui est de 14 % donne une idée des taux de passage du second cycle du secondaire au supérieur. L'Algérie se rapproche ainsi de l'Indonésie, quoique bien en dessous de beaucoup de pays dont les données sont disponibles.

Tableau 7.2 Taux de scolarisation par sous-secteur en Algérie et dans des pays comparables 2002-2003

	RNB par habitant (dollar actuel)	TNS primaire (%)	TBS premier cycle du secondaire (%)	TBS second cycle du secondaire (%)	Enseignement supérieur	
					TBS (%)	Étudiants/100 000 habitants ^a (2004-2005)
Algérie	1930	95	105	55	21	2300
<i>Autres pays à revenu intermédiaire</i>						
Tunisie	2240	97	98	62	27	3226
Maroc	1310	90	59	31	11	959
Égypte	1390	97	95	75	29	2910
Iran	2010	87	91	68	21	n.d.
Jordanie	1910	100	90	77	39	n.d.
Indonésie	940	92	76	46	16	n.d.
Malaisie	3380	95	94	52	29	n.d.
Argentine	3840	100	119	80	60	n.d.
Venezuela	3470	91	83	50	40	n.d.

Sources : Institut de statistique de l'UNESCO, 2005 ; Banque mondiale, Base de données de statistiques sur l'éducation (EDSTATS).

NB : Le TNS pour le primaire est tiré de la base de données EDSTATS ; le TBS pour le premier et le second cycles du secondaire tient compte des inscriptions dans tous les programmes, y compris ceux de formation technique/professionnelle. Toutes les autres données proviennent de l'Institut de statistique de l'UNESCO ; l'abréviation « n.d. » signifie « non disponible ».

^aCalculs effectués par les services de la Banque.

¹¹⁶ Le taux de rétention dans le primaire renvoie au pourcentage d'élèves qui commencent à la première année du cycle et parviennent à la dernière année. Il a été calculé ici au moyen de la méthode de la cohorte reconstituée, qui s'appuie sur les données relatives aux inscriptions et aux redoublements à chaque classe du primaire pendant deux années consécutives. La méthode consiste à diviser le nombre total d'élèves appartenant à une cohorte qui atteignent chaque classe successive du niveau d'enseignement considéré par le nombre d'élèves de la cohorte (dans ce cas, il s'agit des élèves initialement inscrits en première année du primaire) et à multiplier le résultat par 100.

7.9 Le taux d'achèvement du cycle primaire de 96 % traduit une amélioration considérable par rapport aux 80 % de 1995¹¹⁷. Au regard de ce taux et de la proportion de filles inscrites au secondaire, qui dépasse les 50 %, l'Algérie devrait rapidement atteindre ses Objectifs de développement pour le Millénaire dans le domaine de l'éducation. Les principales difficultés concernant la progression des élèves et les taux d'achèvement sont relevées aux niveaux post-primaires, d'où le faible nombre des élèves parvenant à franchir les différents paliers du système éducatif. En 2003, environ 83% de ceux qui entrent en première année du primaire, atteignent la première année du premier cycle du secondaire (la 7^e année du primaire de l'ancien système) ; 39 % atteignent la première année du second cycle du secondaire (classe de seconde) ; et 11 % parviennent à la première année du supérieur¹¹⁸.

Tableau 7.3 Taux de progression et d'achèvement des études en Algérie et dans des pays comparables, 2002-2003				
	Taux de rétention au primaire	Taux d'achèvement du cycle primaire^a	Taux de passage au premier cycle du secondaire	Taux brut d'entrée dans l'enseignement supérieur^b
Algérie	94	96	79	14 ^c
<i>Autres pays à revenu intermédiaire</i>				
Tunisie	93	n.d.	88	36
Maroc	76	59	79	n.d.
Égypte	98	91	84	31
Iran	95	123	96	n.d.
Jordanie	96	98	97	39
Indonésie	86	107	81	14
Malaisie	84	n.d.	100	32
Argentine	90	100	94	56
Venezuela	80	n.d.	97	n.d.

Sources : Institut de statistique de l'UNESCO, 2005 ; Banque mondiale, Base de données de statistiques sur l'éducation (EDSTATS) ; Services du Bureau de la Banque mondiale en Algérie (Taux brut d'entrée au supérieur).

NB : Voir les sources pour les définitions et les méthodes de calcul des indicateurs de progression et des taux d'achèvement des études ; l'abréviation « n.d. » signifie « non disponible ».

^a Taux d'achèvement du cycle primaire provenant de la base de données EDSTATS.

^b Par enseignement supérieur, on entend un programme d'une durée d'au moins trois ans selon la Classification internationale type de l'éducation (CITE).

^c Taux brut d'entrée dans l'enseignement supérieur en Algérie pour l'année 2003-2004, basé sur les calculs des services de la Banque.

7.10 L'enseignement post-primaire est marqué par un taux d'abandon élevé après la dernière année de chaque cycle, par suite de l'échec aux examens et des multiples redoublements. Cette situation contraste avec celle du primaire où chaque wilaya conçoit habituellement ses propres examens de fin de cycle et où les taux de réussite avoisinent généralement les 80 %. Cependant, en 2004-2005, un nouvel examen national a été introduit dans l'enseignement primaire, avec un taux de réussite de seulement 53 %. Les abandons scolaires sont particulièrement notables dans le premier et le second cycle du secondaire. Le taux d'abandon s'élève à environ 16 % au premier et au second cycle de l'enseignement général pour les garçons, et 10% à 11% pour les filles. Pendant les dernières

¹¹⁷ Le taux d'achèvement du cycle primaire représente le pourcentage d'élèves qui terminent la dernière année du primaire, exprimé en pourcentage de la population ayant achevé 6 années d'éducation primaire à l'âge prévu (11 ans).

¹¹⁸ Calculs des services de la Banque, fondés sur la méthode de la cohorte reconstituée, en s'appuyant sur les données du ministère de l'Éducation.

années, au premier comme au second cycle, le taux d'abandon est légèrement plus élevé (tableau 7.4). Les abandons sont plus nombreux chez les garçons que chez les filles¹¹⁹.

Tableau 7.4 Taux d'abandon et taux de redoublement par année et niveau d'études, 2003-2004

Taux d'abandon au primaire (%)							
Année d'étude	1^e	2^e	3^e	4^e	5^e	6^e	Global
Garçons	1,3	1,5	0,3	2,1	2,5	5,6	2,3
Filles	3,7	0,4	0,8	1,2	1,9	5	2,2
Taux de redoublement au primaire (%)							
Garçons	12,9	8,7	10,8	13,5	14,1	18,2	13,2
Filles	9	5,6	6,2	7,7	7,8	11,8	8,1
Taux d'abandon au premier cycle du secondaire (%)							
Année d'étude	7^e	8^e	9^e				Global
Garçons	13,2	11,5	23,9				16,2
Filles	6,5	5,1	19,3				10,8
Taux de redoublement au premier cycle du secondaire (%)							
Garçons	24	19	30,7				24,7
Filles	15,6	6,8	30,2				18,4
Taux d'abandon au second cycle du secondaire (%)							
Année d'étude	10^e	11^e	12^e				Global
Garçons	8,9	11,9	20,7				15,5
Filles	5,1	5,9	17,3				10,3
Taux de redoublement au second cycle du secondaire (%)							
Garçons	29,1	17,4	39,1				29,4
Filles	19,7	12,3	37,9				23,6

NB : Calculs des services de la Banque fondés sur la cohorte reconstituée, en s'appuyant sur les données du MEN (Données statistiques).

7.11 Les taux de redoublement sont inférieurs à 13 % dans les premières années du primaire, mais ils augmentent aux points de passage en classe supérieure, à la première et à la dernière année de chaque cycle. En 2003-2004, ces taux s'élevaient à 15 % à la dernière année du primaire (6^e année d'étude de l'ancienne structure), à 20 % et 30 % respectivement à la première (7^e année d'étude) et à la dernière (9^e année d'étude) années du premier cycle du secondaire, et à 19 % et 38 % respectivement à la première (10^e année d'étude) et à la dernière année du second cycle du secondaire. On constate que les taux de redoublement sont plus élevés chez les garçons que chez les filles à tous les niveaux d'enseignement¹²⁰.

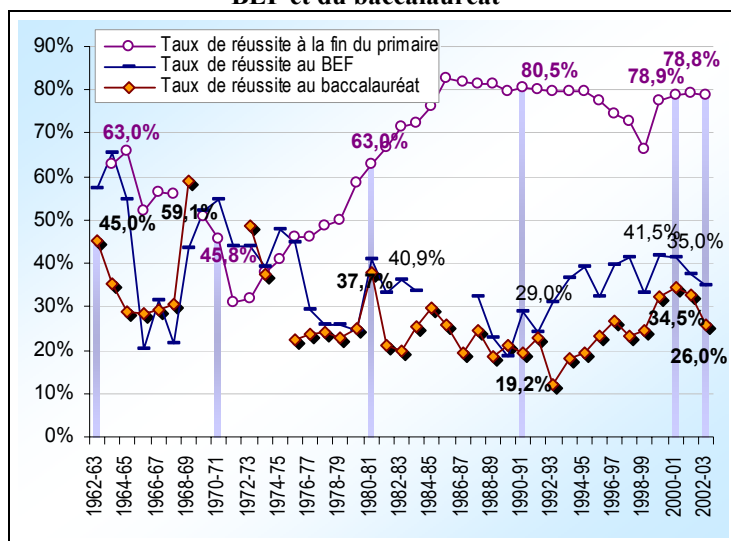
7.12 Le taux de redoublement élevé au début de chaque cycle post-primaire révèle les difficultés des élèves à s'adapter à un nouvel environnement d'apprentissage et au changement des programmes. Ces taux demeurent plus élevés à la fin de chaque cycle reflétant ainsi des taux

¹¹⁹ L'absence d'établissements secondaires du premier cycle à proximité du lieu de résidence semble en être également une raison. Une étude menée en 2002-2003 auprès des élèves de la 8^e année d'étude (donc des élèves de la classe de cinquième de l'ancienne structure) a révélé que 65 % des élèves vivent dans un périmètre de trois kilomètres de leur école, mais environ 16 % habitent au-delà ; tous les enfants se rendent à l'école à pied (MEN, 2004 – étude MLA 2). Cependant, on ne voit pas bien pourquoi les difficultés d'accès à l'école affecteraient plus les garçons que les filles.

¹²⁰ Comme dans d'autres pays qui appliquent le système éducatif français, le redoublement est perçu comme un outil pédagogique d'approfondissement de la maîtrise de la matière. La cause des taux de redoublement élevés chez les garçons est inconnue ; cependant, les jeunes garçons trouvent en général un emploi dans le secteur informel plus facilement que les filles. Le coût d'opportunité privé du redoublement pourrait donc être plus élevé pour les garçons que pour les filles. Au lieu de leur permettre d'accroître le niveau de leurs résultats scolaires, le redoublement peut tout simplement les pousser à abandonner l'école.

d'échec élevés dans les classes de fin de cycle et l'incapacité à passer au cycle suivant. À la fin du premier cycle du secondaire, le taux de réussite à l'examen du Brevet de l'enseignement fondamental (BEF) (qui sera rebaptisé Brevet de l'enseignement moyen (BEM)) atteint environ 40 % (Graphique 7.2). Le nouveau système d'évaluation donne un plus grand poids à l'examen de fin de cycle qu'aux résultats obtenus en classe. Le taux de passage en second cycle du secondaire devrait donc diminuer, à moins que la performance à l'examen ne s'améliore de façon significative¹²¹. Historiquement, le taux de réussite au baccalauréat se situe aux alentours de 20 à 30 %. Néanmoins, en 2003-2004, il ressortait à environ 44 %, soit nettement au-dessus de la tendance ; et en 2004-2005, il est légèrement retombé à environ 40 %.

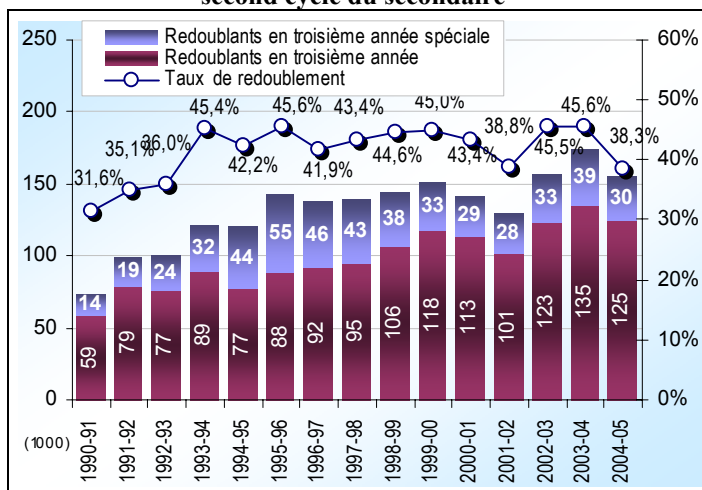
Graphique 7.2 Taux de réussite aux examens du primaire, du BEF et du baccalauréat



Source : MEN, Données statistiques, divers numéros

7.13 En raison du faible taux de réussite à l'examen du baccalauréat, le taux de redoublement est extrêmement élevé à la dernière année du second cycle du secondaire, oscillant entre 38 et 46 % pendant la dernière décennie (Graphique 7.3). Près d'un quart des élèves recalés au baccalauréat appartiennent à la catégorie de la troisième année spéciale, qui est celle des candidats qui redoublent plus d'une fois. Beaucoup d'élèves reprennent cette année plusieurs fois. Le nombre d'élèves qui redoublent la dernière année du secondaire a doublé au cours des quinze dernières années.

Graphique 7.3 Redoublements à la dernière année du second cycle du secondaire

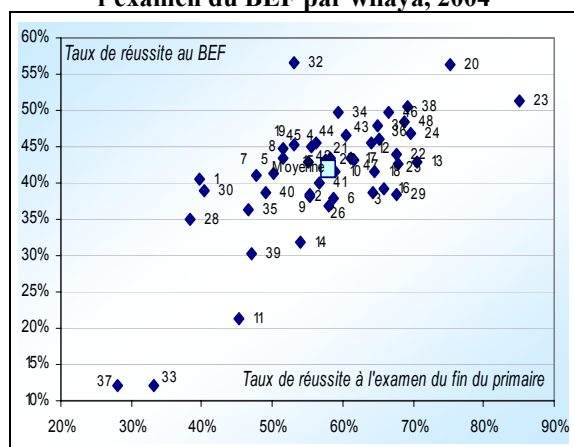


Source : MEN et calculs des services de la Banque

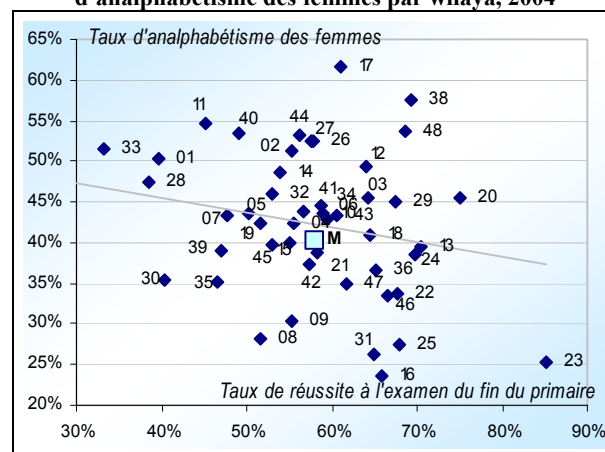
¹²¹ Ceux qui réussissent l'examen passent automatiquement au second cycle. Pour ceux qui ne réussissent pas, une moyenne est calculée en appliquant 3 comme coefficient de pondération à la note d'examen et 1 à la note de classe. Autrefois, le coefficient de pondération était de 2 : 1.

7.14 Les disparités régionales au plan des taux de réussite au primaire et au premier cycle du secondaire sont assez prononcées et ont tendance à être étroitement corrélées. Les wilayas les moins performantes se trouvent en général dans le sud du pays, à la frontière avec le Sahara. Les performances des wilayas sont plus disparates au primaire (50 à 75 % de taux de réussite) qu'au premier cycle du secondaire (37 à 50 % de taux de réussite) (Graphique 7.4a). En revanche, il existe une corrélation négative entre le taux de réussite au primaire et le taux d'analphabétisme des femmes (Graphique 7.4b). La forte corrélation négative entre le taux net de scolarisation des sujets âgés de 6 à 14 ans (y compris donc la scolarisation au premier cycle du secondaire) et le taux d'analphabétisme des femmes par commune est encore plus saisissante (bien que ces analyses se fondent sur les données du recensement de 1998) (Graphique 7.4c). En d'autres termes, malgré la large couverture géographique des établissements scolaires, les disparités passées dans le domaine de l'éducation conditionnent l'accès ultérieur à l'enseignement de troisième cycle et la poursuite d'études supérieures.

Graphique 7.4a Taux de réussite au primaire et à l'examen du BEF par wilaya, 2004



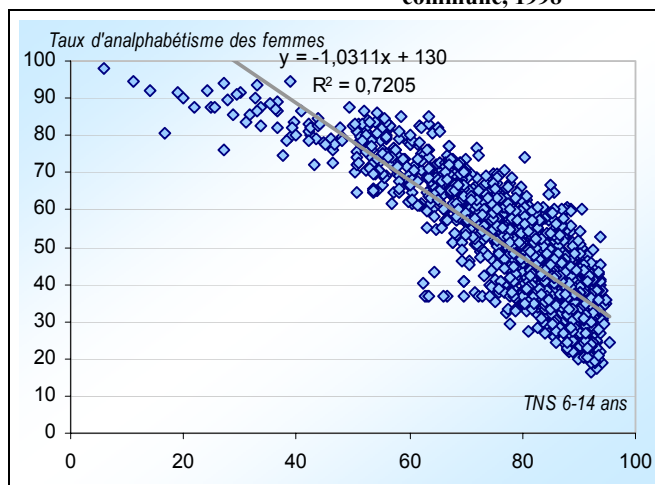
Graphique 7.4b Taux de réussite au primaire (2004) et taux d'analphabétisme des femmes par wilaya, 2004



Source : MEN Données Statistiques.

01 Adrar, 02 Chlef, 03 Laghouat, 04 Oum El Bouaghi, 05 Batna, 06 Bêjia, 07 Biskra, 08 Bêchar, 09 Blida, 10 Bouira, 11 Tamanrasset, 12 Tébessa, 13 Tlemcen, 14 Tiaret, 15 Tizi-Ouzou, 16 Alger, 17 Djelfa, 18 Jijel, 19 Setif, 20 Saida, 21 Skikda, 22 Sidi Bel Abbès, 23 Annaba, 24 Guelma, 25 Constantine, 26 Médéa, 27 Mostaganem, 28 M'Sila, 29 Mascara, 30 Ouargla, 31 Oran, 32 El-Bayadh, 33 Illizi, 34 Borj Bou Arreridj, 35 Boumerdès, 36 El-Tarf, 37 Tindouf, 38 Tissemsilt, 39 El Oued, 40 Khenchela, 41 Souk-Ahras, 42 Tipaza, 43 Mila, 44 Ain-Defla, 45 Naama, 46 Aïn-Témouchent, 47 Ghardaïa, 48 Relizane, M Moyenne nationale.

Graphique 7.4c TNS des sujets âgés de 6 à 14 ans et taux d'analphabétisme des femmes par commune, 1998



Source : Calculs effectués à partir des données du recensement de 1998, ONS

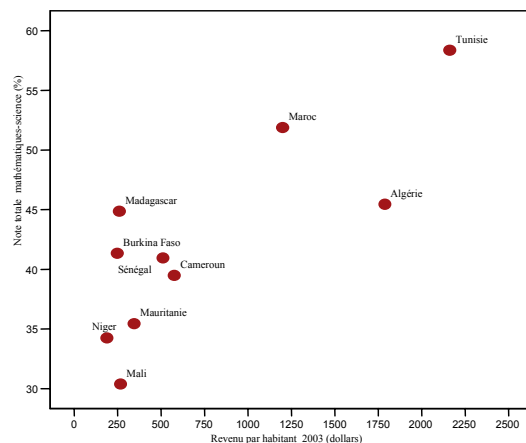
7.15 Compte tenu de l'insuffisance des données sur les résultats scolaires, il est difficile de mesurer le niveau d'instruction des élèves par rapport aux objectifs des programmes d'études, ou de comparer leurs performances à celles des élèves d'autres pays. Les seules données récentes sur les résultats scolaires pour l'Algérie qui soient disponibles, sont celles de l'UNESCO-UNICEF¹²². En 2002-2003, des élèves algériens de la 8^e année d'étude ont subi des tests de mathématiques et de sciences dans le cadre de la deuxième étude sur le suivi des acquis de l'apprentissage (Monitoring of Learning Achievement – MLA 2), permettant d'établir des comparaisons avec d'autres pays¹²³. Ils ont obtenu une note moyenne de 38,2 % en mathématiques et 52 % en sciences, confirmant ainsi la médiocrité des performances que laissaient supposer les faibles taux de réussite à l'examen du Brevet d'études fondamentales (BEF) – qui sanctionne la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire. Leur performance en mathématiques se caractérisait par de faibles notes moyennes et de grands écarts entre les notes, tandis que les résultats en sciences étaient mieux notés et moins dispersés (Suchaut 2006).

7.16 La performance de l'Algérie aux tests MLA était supérieure à celle des pays d'Afrique subsaharienne, plus pauvres, mais inférieure à la performance attendue au regard de son revenu par habitant. Le graphique 7.5 confronte les résultats que les pays participants ont obtenus en mathématiques et en sciences avec leur revenu par habitant, ce qui met en lumière une corrélation positive entre ces deux aspects. Toutefois, l'Algérie s'écarte de cette relation statistique, en raison de sa piètre performance en mathématiques. À titre d'exemple, Madagascar obtient une note totale comparable à celle de l'Algérie, bien que son revenu par habitant ne représente qu'un sixième de celui de l'Algérie. En outre, les notes varient largement entre les wilayas algériennes, avec des écarts plus importants en mathématiques qu'en sciences, mais une corrélation modérée entre les deux tests (Graphique 7.6). Abstraction faite de la wilaya de Tamanrasset, dont la performance au test de mathématique est exceptionnellement faible, la corrélation est d'environ 0,52.

¹²² Ce sont au total 6513 élèves qui ont subi le test en Algérie, choisis à partir d'un échantillon aléatoire stratifié de 189 établissements secondaires du premier cycle de 20 wilayas des quatre régions.

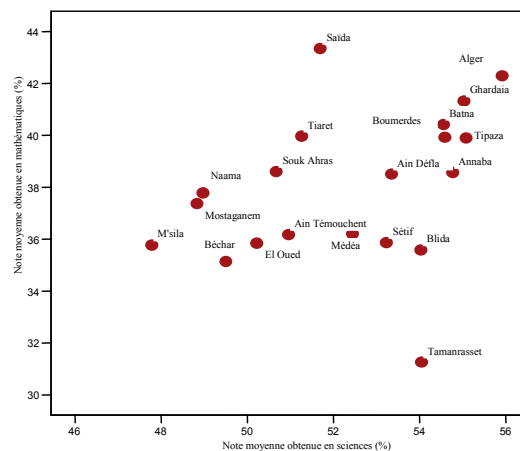
¹²³ Les tests MLA ne sont pas normalisés comme les tests réalisés dans le cadre des études sur les tendances dans l'étude des mathématiques et des sciences (TIMSS) ou du programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Les tests MLA sont basés sur les programmes d'études nationaux. Les résultats servent moins à comparer les performances entre pays qu'à montrer à quel niveau se situe la performance moyenne d'un pays par rapport à ses propres programmes d'études. Dans la mesure où les programmes d'études de ces pays sont similaires pour la 8^e année d'étude, probablement parce qu'ils appliquent le système éducatif français, les notes offrent une base de comparaison internationale des résultats scolaires.

Graphique 7.5 Résultats aux tests MLA et revenu par habitant pour l'Algérie et d'autres pays



Source : Suchaut (2006).

Graphique 7.6 Résultats moyens aux tests MLA en mathématiques et en sciences, par wilaya



Source : Suchaut (2006).

Formation et enseignement professionnels : Efficacité interne et externe

7.17 La scolarisation au plan de la formation et de l'enseignement professionnels a connu une progression constante et a plus que doublé au cours de la dernière décennie. En 2004-2005, ces programmes comptaient environ 400 000 élèves, soit près d'un tiers des effectifs scolarisés dans l'enseignement post-obligatoire. De surcroît, entre 35 000 et 40 000 élèves sont inscrits à des cours du soir ou à des cours à distance. Ces tendances reflètent en partie l'accès restreint au second cycle du secondaire. Plus de la moitié des inscriptions concerne les programmes de la formation résidentielle, qui offrent cinq types de qualifications : ouvriers semi-qualifiés, ouvriers qualifiés, agents de maîtrise (niveaux 1 à 3), techniciens et techniciens supérieurs (niveaux 4 et 5). Les autres inscriptions portent sur des programmes d'apprentissage (niveaux 1 à 5). En fin, la formation à distance peut prendre en charge un effectif important des stagiaires. Tout ceci est aussi facilité par la modernisation en cours du secteur, due à l'introduction des nouvelles technologies de l'information, ce qui permet en plus de prendre en charge certaines populations handicapées et d'autres en difficulté.

7.18 En 2002-2003, les taux d'abandon en apprentissage avoisinaient 18 % dans les programmes de formation des niveaux 1 à 3, et 10 % dans les niveaux 4 et 5. En principe, ces programmes forment les apprentis directement pour le marché de l'emploi. Les taux d'abandon élevés traduisent soit l'inadéquation du contenu de la formation, soit l'insuffisance de la préparation des apprentis à ces programmes, soit à l'insuffisance de l'encadrement en milieu professionnel (niveaux 4 et 5), soit le manque de motivation des maîtres d'apprentissage, ou soit que certains jeunes quittent leur formation dès l'obtention d'un certificat de scolarité leur permettant d'obtenir un sursis pour le service national avant de s'insérer dans l'informel. .

7.19 La faible présence sur le marché de l'emploi des personnes formées est encore plus frappante. Des études sur le devenir des diplômés sont régulièrement menées par le Centre d'études et de recherche sur les professions et les qualifications (CERPEQ)¹²⁴. Une étude menée récemment sur des élèves qui avaient obtenu leurs diplômes en 1999 a montré que seulement un quart de ces diplômés avaient obtenu un emploi dans le secteur formel en 2003 (soit quatre ans après l'obtention du

¹²⁴ Les résultats du CERPEQ ne sont pas rendus publics ni utilisés pour ajuster les programmes d'études.

diplôme), tandis que moins de 10 % avaient trouvé un emploi un an après l'obtention du diplôme¹²⁵. Cette étude a révélé qu'il n'y avait presque pas de différence entre le taux d'emploi des programmes d'apprentissage et celui des programmes de formation résidentielle après une période de cinq ans, bien qu'une plus large proportion d'apprentis aient été employés après la première année. Les emplois ne correspondaient pas aux domaines de spécialisation des élèves ; le niveau du diplôme semblait cependant faire la différence. Le taux d'emploi était plus élevé chez les diplômés ayant les niveaux de formation les plus élevés – environ 54 % pour les diplômés de niveau 5, contre 43 % pour le niveau 1, et 20 à 25 % pour les niveaux 2 à 4¹²⁶.

7.20 La piètre efficacité externe des programmes de formation soulève des préoccupations quant à leur contenu et leur qualité. Le système de formation et d'enseignement professionnels se doit d'être plus sensible aux changements de l'environnement externe. La souplesse s'impose pour augmenter, réduire ou changer le contenu des programmes actuels, ou pour introduire des programmes novateurs pour des métiers émergents. Il est difficile de parvenir à cette souplesse en raison de l'orientation sectorielle des programmes traditionnels de formation et d'enseignement professionnels, qui ont bénéficié de lourds investissements à fonds perdus dans les installations, les équipements et les enseignants permanents. Certains nouveaux programmes ont été introduits récemment, mais la faiblesse des taux d'emploi des sujets formés – qui est encore plus accusée dans leurs domaines de formation spécifique – témoigne du gaspillage des ressources publiques. De plus, les programmes d'enseignement et de formation professionnels ne sont pas orientés vers le secteur informel, qui accueille la majorité des entrants sur le marché de l'emploi.

Efficacité de l'enseignement supérieur

7.21 Conformément à la politique d'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur, presque toutes les villes de taille moyenne se sont dotées d'institutions universitaires dans les chefs-lieux de la quasi-totalité des wilayas au cours des 15 dernières années. Les universités comptent 84 % des étudiants du premier cycle universitaire et 89 % des étudiants du niveau post-licence, ainsi que 84 % des enseignants. Les centres universitaires comptent 12,5 % des étudiants, et les grandes écoles et instituts nationaux en comptent 3,5 %.

7.22 La technologie et les sciences sont enseignées dans la quasi-totalité des universités et représentent 31 % de la population du premier cycle universitaire, un taux similaire à celui d'autres pays. Il s'agit-là d'un changement radical par rapport aux deux dernières décennies au cours desquelles environ 70 % de l'ensemble des étudiants étaient inscrits à ces disciplines. Le droit est également enseigné dans la plupart des villes et compte 16 % des étudiants. Quelques disciplines, telles que les sciences médicales, l'architecture et les sciences vétérinaires, sont enseignées par un nombre restreint d'établissements (8 % du total). D'autre part, les sciences économiques, sociales et politiques et les langues occupent une place intermédiaire. Elles sont enseignées dans nombre d'institutions et représentent globalement 45 % des inscrits. Quatre-vingt-dix % des étudiants sont inscrits à des programmes longue durée du premier cycle universitaire (de quatre à sept ans). Près de 60 % des étudiants inscrits aux programmes courte durée (trois ans) étudient la technologie et les sciences de l'information. En 2002-2003, environ 64 000 étudiants ont obtenu une licence (cycle long), et 15 000 étudiants ont obtenu un diplôme de cycle court.

¹²⁵ Le CERPEQ a mis ces données à la disposition de la mission en charge de la Revue des dépenses publiques sous la forme d'un court extrait du rapport d'étude de 2003.

¹²⁶ Données doivent être traitées avec réserve compte tenu du faible taux de réponse (environ 45 %), qui pourrait considérablement influencer les conclusions, et de l'accent mis sur le secteur formel.

7.23 Les ratios du niveau post-licence sont également similaires à ceux des pays ayant le même niveau de développement. Les étudiants post-licence représentent moins de 5 % de la population estudiantine. Leur proportion ne dépasse 10 % dans aucune université et, sauf dans les huit plus grandes, elle est inférieure à 3 % (même taux que les centres universitaires). Pour l'année universitaire 2003-2004, le nombre total d'étudiants en cycle de doctorat dépassait à peine 9 600, soit 1,2 % du total des étudiants. Les filières scientifiques et technologiques sont prédominantes, représentant pratiquement la moitié des inscriptions. Toutefois, le nombre d'étudiants obtenant le doctorat sur 1 000 personnes âgées de 25 à 29 ans est de 1,4, ce qui est beaucoup plus bas que la moyenne de l'Union européenne qui est de 2,9¹²⁷.

7.24 Les informations sur l'efficacité interne ou externe des systèmes de l'enseignement supérieur ne sont ni recueillies ni systématiquement analysées. Les taux de redoublement sont élevés, surtout au niveau du tronc commun que constitue la première année du premier cycle universitaire. À l'Université des sciences et de la technologie Houari Boumediène (USTHB), l'un des instituts technologiques les plus respectés du pays, seulement 30 à 50 % des étudiants de la première année réussissent l'examen dans certaines disciplines ; et parce qu'un étudiant ne peut redoubler qu'une seule fois, le taux d'abandon est élevé. D'après les estimations du ministère, les taux de réussite en première année vont de 15 à 20 % dans les filières scientifiques et technologiques et de 41,9 % en sciences sociales, et ils atteignent 50 % en médecine. En première année ces taux atteignent 52 % pour les tronc communs et le cycle court, toutes filières confondues. Ce taux d'échec élevé s'explique notamment par le passage à l'utilisation du français comme langue d'instruction dans les filières scientifiques et technologiques. Il s'explique aussi par la réduction des travaux pratiques en laboratoire, les étudiants étant trop nombreux pour les installations existantes. Dans les années suivantes, le système centralisé et le fait qu'une proportion importante d'étudiants – le tiers à l'USTHB par exemple – ne parvient pas à s'inscrire dans la discipline de son choix et se désintéresse donc plus rapidement sont des raisons des échecs. Des mesures cependant, ont été prises pour mieux orienter les nouveaux postulants ainsi que pour un traitement informatisé des applications. Un projet d'amendement de la loi No.99-05 portant sur l'orientation de l'enseignement supérieur est en cours d'adoption, ce qui permettra la création d'un organe d'évaluation de l'efficacité interne ou externe du système d'enseignement supérieur.

7.25 La gestion des effectifs à travers les disciplines, y compris son corollaire qu'est l'utilisation rationnelle du temps d'enseignement et d'autres ressources, pose des difficultés particulières aux universités algériennes. En dehors des disciplines proposées dans les instituts nationaux ou des disciplines spécialisées – la médecine par exemple – qui ne sont enseignées que dans certaines universités, le ministère de l'Enseignement supérieur attribue des quotas pour chaque discipline à chaque université. Chaque université prend en charge les étudiants des wilayas environnantes. L'admission à chaque discipline est fonction des matières choisies à l'examen du baccalauréat et de la moyenne obtenue. Les futurs étudiants indiquent les disciplines de leur choix par ordre de préférence à l'université à laquelle ils sont affectés. Comme le nombre d'inscriptions et les taux de réussite varient en fonction des disciplines d'une wilaya à une autre et d'une année à une autre, cette démarche peut entraîner des déséquilibres dans la demande des disciplines par rapport à l'offre¹²⁸. Par ailleurs, les candidats à l'admission ayant de faibles moyennes ne sont en général pas admis à la discipline de leur choix et à laquelle ils seraient autrement admissibles. Ce système d'attribution centralisée des places fondée sur les quotas régionaux devra être adapté de manière à

¹²⁷ Pour l'Algérie, les estimations des services de la Banque se fondent sur les thèses annuelles de doctorat sanctionnées et sur la population âgée de 25 à 29 ans.

¹²⁸ À titre d'exemple, en 2005-2006, l'Université Mentouri de Constantine, la deuxième plus grande du pays, avait obtenu, sur la base d'une estimation du corps professoral et d'autres ressources, un quota de 11 450 entrants, dont 6 000 en sciences sociales et lettres. Cependant, 8 917 étudiants seulement avaient réussi l'examen du baccalauréat dans les deux wilayas de Constantine et de Mila qu'elle dessert, soit une baisse d'environ 28 % par rapport à 2004. En outre, la baisse dans les disciplines littéraires était d'environ 63 %, alors que les sciences enregistraient une augmentation de 18 %.

permettre aux universités de mieux satisfaire la demande des étudiants et les besoins du marché de l'emploi.

C. TENDANCES GENERALES DES DEPENSES PUBLIQUES

7.26 Les décisions budgétaires concernant le secteur de l'enseignement scolaire sont fortement concentrées au niveau du ministère de tutelle. Ces décisions concernent notamment la planification du service, la conception des programmes d'études, la préparation du budget, l'allocation des ressources aux wilayas, et la gestion du personnel (annexe R). Toutefois, au cours de la préparation du budget, les wilayas évaluent le nombre de salles de classe et d'enseignants supplémentaires qu'il leur faut, en procédant à des exercices de cartographie scolaire et de projection des inscriptions. Une fois les ressources allouées, la wilaya décide de leur affectation concrète à des services d'ingénierie ou à des travaux de construction ou de réhabilitation majeure dans les établissements secondaires. Le suivi assuré par le ministère se fait à travers les rapports communiqués par les wilayas. Les municipalités, quant à elles, sont censées financer les réparations des écoles primaires et supporter les dépenses ordinaires non salariales, mais, dans la pratique, ces actions sont souvent limitées par l'insuffisance des ressources. Pour ce qui est des dépenses courantes, les salaires des enseignants sont décaissés au niveau des wilayas, tandis que les établissements secondaires supportent les dépenses extraordinaires, telles que les frais d'entretien sur la base des montants budgétaires qui leurs sont notifiés suivant des normes bien établies. Les comptes sont tenus par chaque wilaya.

7.27 Si ce système offre un moyen raisonnablement efficace d'assurer une répartition géographique équitable des ressources, il ne favorise pas l'efficacité de la gestion des dépenses. En fait, il n'existe à aucun stade de la prise de décision de mesures qui incitent à améliorer la qualité ou à atteindre les résultats souhaités. L'Algérie est dotée d'un système fiable et assez moderne de collecte de données, dont la couverture s'étend jusqu'au primaire et au secondaire. Mais il n'est pas tenu compte de variables comme la réduction du taux de redoublement et du taux d'abandon scolaire ou l'amélioration des taux de réussite pour suivre les performances ou déterminer les ressources budgétaires supplémentaires à affecter. Les budgets institutionnels ne sont donc pas liés aux objectifs éducationnels plus globaux. Par ailleurs, les wilayas et les institutions n'assurent pas le suivi des coûts unitaires des infrastructures d'hébergement, des cantines, du transport ou de la qualité des services, et elles ne sont pas encouragées à le faire.

7.28 Les universités jouissent d'une autonomie limitée pour décider du contenu des cursus et du nombre d'étudiants admis. Les programmes d'enseignement pour chaque spécialité sont élaborés par les comités pédagogiques nationaux (CPNs). Le rôle de l'administration consiste à allouer les moyens nécessaires au bon fonctionnement de ces comités. Les offres de formation et les besoins des postes budgétaires pour des positions permanentes sont élaborées par les établissements universitaires, arbitrées et accordées par le ministère de finances. Ainsi, le ministère décide des postes d'enseignement à pourvoir, mais l'administration centrale fait plusieurs concessions importantes au plan de la gestion financière. Les universités recrutent les enseignants, mais les salaires sont fixés selon le statut général de la fonction publique. Trois innovations importantes ont été introduites récemment. Tout d'abord, le contrôle a priori des dépenses par le ministère des Finances a été remplacé par un contrôle a posteriori. Cette mesure donne une plus grande marge de manœuvre aux administrateurs dans la gestion du budget de fonctionnement hors salaires et a permis de réduire les délais de paiement. Ensuite, une plus grande autonomie a été accordée aux institutions, qui peuvent désormais fournir des prestations de conseil et conserver les honoraires perçus à ce titre. Ces honoraires ne sont pas déduits de leurs budgets¹²⁹. Finalement, un organe distinct, l'Office national des

¹²⁹ La répartition des honoraires est réglementée. La moitié revient aux consultants ayant fourni les prestations, 35 % sont versés à l'institution, 10 % sont versés au département concerné, et 5 % sont consacrés aux dépenses sociales.

œuvres universitaires (ONOU), a été créé, pour assurer la direction des œuvres sociales universitaires dans le but de s'assurer une meilleure prestation des conditions d'hébergement, restauration, transport, activités scientifiques et culturelles, sportives et de loisir, et des bourses. Cette disposition permet à l'administration universitaire de se concentrer sur les questions académiques.

7.29 Les budgets ne sont liés ni au rendement ni aux résultats, qu'il s'agisse des universités ou de l'ONOU. Ils sont régis par les mêmes règles applicables au budget de l'état. Le principal défaut est que les budgets de fonctionnement sont séparés des budgets d'équipement. Les prévisions des besoins sont figées au lieu d'être fondées sur une évaluation du coût intégral et des résultats escomptés. Cependant, les tentatives pour passer à une budgétisation axée sur les résultats sont à un stade pilote depuis le mois de mars 2006 (voir chapitre 4).

Évolution des dépenses

7.30 Les dépenses réelles consacrées à l'éducation ont augmenté d'environ 34 % entre 2000 et 2005, (tableau 7.5). Ces tendances se reflètent aussi bien dans les dépenses de fonctionnement que dans les dépenses d'équipement¹³⁰ qui ont augmenté de 80% en termes réels. L'augmentation des dépenses de fonctionnement s'explique par le recrutement de nouveaux enseignants plus qualifiés, y compris au primaire et au premier cycle du secondaire – justifiant d'un Bac + 4 au lieu d'un Bac + 2. La répartition des dépenses est restée pratiquement la même, les quatre cinquièmes étant consacrés au fonctionnement. Dans l'ensemble, la priorité accordée à l'éducation dans le cadre du budget national n'a pas changé. L'éducation représente en effet 18 à 19 % du total des dépenses et plus de 6 % du PIB en moyenne. Les dépenses par tête ont augmenté de 58 % entre 2000 et 2004.

7.31 Les allocations budgétaires en 2005 et 2006 traduisent une diminution en termes réels, ce qui donne à penser l'existence d'un changement de priorités pour l'éducation au cours des deux premières années du PCSC. Tout d'abord, la part des dépenses publiques consacrées au secteur a été ramenée d'environ 20% en 2004 à environ 15 % en 2006. Exprimées en proportion du PIB hors hydrocarbures les dépenses publiques d'éducation ont représenté une proportion approximativement constatée de l'ordre de 10%. Ensuite, la répartition des dépenses a basculé en faveur de l'équipement, plus du quart du budget de l'éducation lui étant consacré en 2006, contre plus du cinquième en 2000¹³¹.

7.32 Les ressources allouées aux sous-secteurs reflètent les objectifs stratégiques à l'horizon 2025 et indiquent que l'enseignement supérieur reste une priorité. La proportion du budget de l'éducation consacrée à ce niveau d'enseignement est passée du cinquième en 2000 au tiers en 2006 (tableau 7.6). La proportion du budget de l'éducation consacrée au primaire et aux deux cycles du secondaire est tombée à environ 60 %, et la proportion consacrée à la formation technique et professionnelle n'a presque pas changé. Cette tendance générale s'explique par les changements importants opérés dans le budget d'équipement en faveur de l'enseignement supérieur. En 2006, plus de la moitié du budget d'équipement est consacrée à l'enseignement supérieur, contre un quart en 2000. La proportion des dépenses de fonctionnement du supérieur a également progressé pour représenter environ un quart du total des dépenses de fonctionnement du secteur de l'éducation. Les objectifs de l'enseignement supérieur sont les suivants : accueils de 1.4 million d'étudiants à partir de l'année 2009-10 ; généralisation de la réforme de l'enseignement ; qualité, promotion des pôles d'excellence, développement de la recherche scientifique, ouverture de l'université à l'environnement international, généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, et bonne gouvernance des établissements supérieurs.

¹³⁰ En 2004, on a constaté une baisse surprenante des dépenses d'équipement de l'ordre de 2 %, malgré le Plan de soutien à la relance économique (PSRE).

¹³¹ La répartition définitive des crédits budgétaires peut encore être modifiée. Les budgets de 2006 ont été approuvés, alors que ceux des exercices précédents sont exécutés.

Tableau 7.5 Évolution des dépenses publiques d'éducation en Algérie, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales d'éducation (milliard de DA)	223	274	302	338	376	400	439
Dépenses totales d'éducation (réel, milliard DA) ^a	223	263	285	312	335	350	n.d
Croissance annuelle réelle (%)	n.d.	17,9	8,4	9,4	7,3	-7,7	-4,4
Éducation en % des dépenses totales de l'État	19	20,8	19,5	20	19,9	16,7	15,3
Éducation en % du PIB	5,5	6,5	6,8	6,4	6,2	5,4	4,9
Éducation en % du PIB (hors hydrocarbures)	9,1	9,7	9,8	10,0	9,9	9,7	n.d
Dépenses publiques par tête (nominal)							
Dinar algérien	7 340	8 881	9 621	10 624	11 627	12 155	13 156
Dollar	98	115	121	137	161	166	171
Répartition des dépenses totales d'éducation							
Fonctionnement (%)	80,8	77	77,9	78,8	77,6	78	73,8
Équipement (%)	19,2	23	22,1	21,2	22,4	22	26,2

Sources : Données sur l'éducation : MEN, MEFP, MESRS et ministère des Finances ; Données démographiques : ONS ; Budget de l'État, PIB et taux de change : FMI. NB : Dépenses réelles jusqu'en 2004 ; données budgétaires initiales pour 2005 et 2006. ^a Les dépenses réelles sont calculées en utilisant un indice des prix à la consommation (2000 = 100).

Tableau 7.6 Dépenses publiques d'éducation par sous-secteur, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total (milliards de DA)	223	274	301	338	376	400	439
Enseignement scolaire ^a (% du total)	71,6	68,7	66,2	66,3	67,6	65,1	59,3
Ens. technique et professionnel (% du total)	6,7	7,4	7,4	7,9	6,2	7,8	7,5
Enseignement supérieur (% du total)	21,8	23,9	26,4	25,8	26,1	27,1	33,2
Fonctionnement (milliards de dollars)	180	211	235	267	299	312	324
Enseignement scolaire (% de fonctionnement)	74,5	72,7	69,9	70,8	71,8	69,5	68,5
Ens. technique et profes. (% fonctionnement)	4,6	5	5,1	5,4	5,1	5,3	5,2
Enseignement supérieur (% fonctionnement)	20,9	22,3	25	23,8	23	25,2	26,3
Équipement (milliards de dollars)	43	63	67	72	77	88	115
Enseignement scolaire (% d'équipement)	59,2	55,3	53,3	49,7	51,4	49,4	33,4
Ens. technique et profes. (% d'équipement)	15,5	15,3	15,3	17,2	10,5	16,7	14
Enseignement supérieur (% d'équipement)	25,3	29,4	31,4	33,1	38,2	33,9	52,6

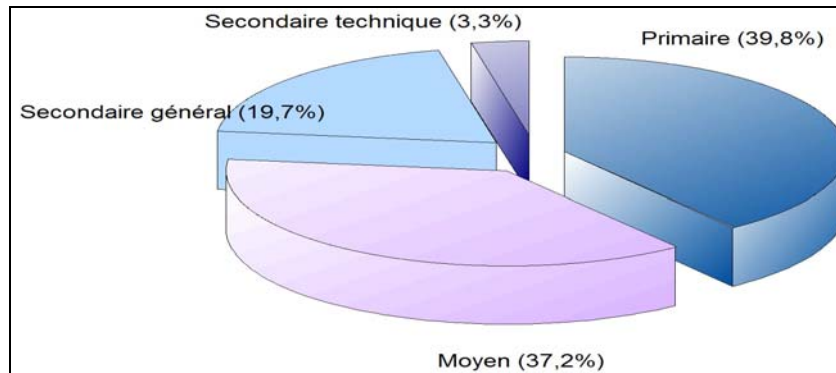
Source : MEN, MEFP, MESRS et ministère des Finances.

NB : Les dépenses pour l'enseignement primaire et secondaire englobent le primaire et les deux cycles du secondaire, ce qui correspond au budget du MEN. ^a Dépenses réelles jusqu'en 2004 ; données budgétaires initiales de 2005 et 2006.

Répartition des dépenses de fonctionnement et des coûts unitaires

7.33 L'Algérie consacre une proportion relativement faible de son budget de fonctionnement au cycle primaire qui dure 6 ans. La classification budgétaire ne fournit pas de série chronologique des dépenses par niveau d'enseignement. Les estimations pour 2003 des dépenses de fonctionnement du primaire et des deux cycles du secondaire établies pour le présent Examen des dépenses publiques sont fondées sur les données relatives aux enseignants, aux salaires moyens et aux normes applicables aux dépenses autres que les salaires à chaque niveau. Si l'on considère le budget de fonctionnement total de l'enseignement scolaire, le primaire représentait environ 40 %, le premier cycle du secondaire 37 %, et le second cycle 23 % (Graphique 7.7).

Graphique 7.7 Répartition des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire en Algérie, 2003



Source : Calculs effectués par les services de la Banque

7.34 La répartition des dépenses de fonctionnement par sous-secteur révèle d'importants déséquilibres en 2003. En Algérie, la proportion que représentent les salaires dans les dépenses de fonctionnement se situe bien au-dessus de 66 %, la norme internationale pour ce qui est de l'éducation (Crouch 2006). Environ 85 à 90 % des dépenses de fonctionnement sont en effet consacrés aux salaires. Ce n'est que dans l'enseignement technique secondaire que cette proportion est d'environ 73 % (tableau 7.7). Au primaire, les dépenses autres que les salaires représentent moins de 1 % des dépenses de fonctionnement (hormis l'appui aux élèves), soit 2 dollars par élève par an. En principe, les municipalités financent les dépenses de fonctionnement des écoles primaires. On ne dispose d'aucune donnée sur ces dépenses, mais les informations fournies par le ministère de l'Éducation nationale indiquent que la plupart des communes disposent de ressources limitées. Hormis les manuels scolaires, dont le coût est supporté par les ménages, il n'existe pratiquement aucun autre support didactique/d'apprentissage au niveau du primaire, sauf dans les communes qui consacrent des ressources aux écoles, ce qui a évidemment un impact sur la qualité.

7.35 Les déséquilibres observés dans les dépenses son salariales, hors transferts, entre le premier et le second cycles de l'enseignement secondaire (général et technique) sont également frappants. Les dépenses par élève au titre des fournitures scolaires au premier cycle du secondaire (23 dollars) sont en fait plus élevées qu'au second cycle général, où elles s'élèvent au chiffre étonnamment bas de 14 dollars par an¹³². À l'opposé, les dépenses par élève au second cycle technique sont presque vingt fois plus élevées, se chiffrant à 285 dollars par an. Ces moyennes incluent les dépenses de fonctionnement non salariales au titre de charges administratives, si bien que le montant qui parvient à l'école est encore plus petit. Les ressources de base, telles qu'une petite bibliothèque, du matériel de laboratoire, des dictionnaires, des cartes, etc., sont fournies lorsque l'école est établie ; l'enseignant a donc généralement accès aux supports pédagogiques courants. Toutefois, l'insuffisance des dépenses de fonctionnement pour l'acquisition des supports pédagogiques/d'apprentissage limite l'étendue et la variété des supports nécessaires à l'élève et à l'enseignant pour une éducation de qualité. En outre, elle limite la capacité de l'administration scolaire à adapter les programmes aux besoins spécifiques des élèves et des écoles.

¹³² Cette observation a été confirmée au cours d'une visite sur le terrain effectuée par la mission en charge de la Revue des dépenses publiques. En se référant aux données fournies par les autorités scolaires locales, on estime à 5 dollars par élève les dépenses non salariales consacrées à l'instruction par an.

Tableau 7.7 Répartition des dépenses de fonctionnement par sous-secteur, 2003

	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle général	Second cycle technique
Salaires (% du total)	85,2	86,4	88,5	72,9
Administration centrale	0,1	0,1	0,1	0,1
Services régionaux	2,2	2,2	2,3	1,9
Écoles	82,9	84,1	86,1	71
Fournitures et services (% du total)	0,9	5,4	3,6	18,2
Administration centrale	0	0	0	0
Services régionaux	0,2	0,2	0,2	0,2
Écoles	0	4,5	2,7	17,4
Autres institutions ^a	0,7	0,7	0,7	0,6
Transferts (% du total)	13,9	8,2	7,9	8,9
Subventions pour hébergement et restauration	0,1	3,4	3,4	6,6
Bourses	0	0,2	0,4	0,2
Cantines des écoles primaires	4,8	0	0	0
Autres ^b	8,9	4,5	4	2,1
Total des dépenses de fonctionnement (%)	100	100	100	100
Total des dépenses. de fonctionnement (milliards DA)	75,18	70,20	34,98	8,43
Dépenses non salariales par élève (dollars)	2	23	14	285
Dépenses par élève au titre de transferts (dollars)	29	35	32	140

Source : Calculs des services de la Banque fondés sur les données du MEN sur les dépenses réelles (crédits consommés).

^a La catégorie « autres institutions » englobe l'appui pédagogique, les organismes de recherche, la formation, l'élaboration des programmes d'études, etc.

^b Les autres transferts incluent les allocations spéciales au titre de l'aide à l'enfance démunie, les programmes de santé scolaire, et les activités sportives, culturelles et parascolaires.

7.36 Les dépenses liées à l'appui aux élèves (transferts) dépassent celles consacrées au fonctionnement des écoles (biens et services). Les transferts avoisinent 30 dollars par élève en moyenne au primaire, ainsi qu'au premier et au second cycle de l'enseignement général. Hormis les dépenses liées à l'hébergement et à la restauration, une part importante des 6 milliards de DA représentant les « autres transferts » couvre des interventions au nombre desquelles figurent les allocations au titre de l'aide à l'enfance démunie (qui, en 2003, comptaient pour près de la moitié du total), la santé scolaire et les activités parascolaires.

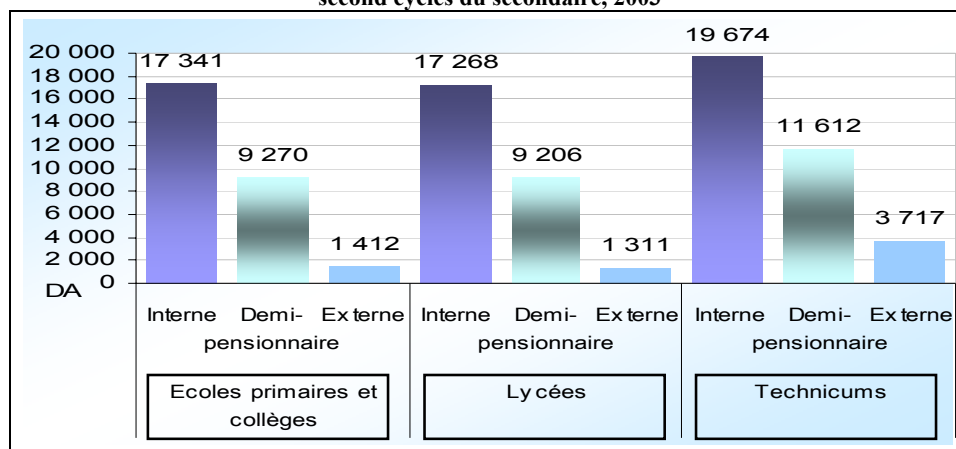
7.37 Ainsi, les ressources consacrées à l'appui à la gestion administrative et pédagogique du système sont sévèrement insuffisantes – représentant environ 3,5 % du total des dépenses de fonctionnement actuelles. Il n'existe pas de données de référence évidentes permettant de déterminer si un tel niveau de dépense ou même l'affectation de la majorité des ressources aux écoles est une bonne politique. Toutefois, pour l'avenir, ces questions doivent être résolues si on entend améliorer la gestion scolaire et la qualité du système.

7.38 Dans un cas similaire, très peu de ressources sont consacrées à l'entretien régulier des bâtiments scolaires, bien qu'une grande rénovation des écoles primaires ait été entreprise dans le cadre du Programme de soutien à la relance économique (PRSE). Les municipalités sont supposées assurer l'entretien et la réparation des écoles primaires sur leurs propres fonds. Ce n'est pas toujours le cas. Cet aspect des choses est rarement une priorité, et les communes les moins nanties n'ont pas souvent le minimum de ressources nécessaires. Pour les établissements secondaires, les fonds d'entretien sont prévus dans le budget de l'établissement. Ils sont fonction de l'âge du bâtiment et varient d'environ 300 dollars pour un bâtiment de moins de 5 ans à 1 000 dollars pour un bâtiment de plus de 25 ans. Compte tenu de la difficulté à financer l'entretien au moyen des fonds du budget de

fonctionnement, notamment dans le cas des écoles primaires, une dotation de 3,2 milliards de DA a été prévue dans le budget d'investissement du PSRE. Environ 15 % des établissements primaires ont été entièrement rénovés, et des travaux d'entretien ont été effectués sur la majorité des établissements restants. L'exercice consistant à déterminer les établissements devant bénéficier en priorité de travaux de rénovation a été entrepris en consultation avec les wilayas, avec pour point de départ l'âge du bâtiment et la classification des réparations nécessaires. Les bâtiments présentant un risque physique ou sanitaire pour les élèves (problèmes de suintement par exemple) étaient les premiers visés, suivis de ceux qui nécessitaient des réparations du chauffage et des travaux d'assainissement. L'expérience internationale montre que l'absence d'un entretien régulier appelle précocement la nécessité d'une rénovation et de réparations à grande échelle et réduit la durée de vie effective des bâtiments.

7.39 La fourniture des infrastructures d'hébergement dans les zones reculées a permis de renforcer la stratégie visant à assurer un accès équitable. Les dépenses non salariales pour un élève bénéficiant d'une pension complète sont environ 12,3 fois supérieures à celles d'un élève externe, et 6,6 fois supérieures à celles consacrées à un élève du premier et du second cycle du secondaire bénéficiant d'une demi-pension. Ces ratios sont légèrement plus élevés pour le second cycle et plus bas pour le second cycle de l'enseignement technique (Graphique 7.8). Dans l'ensemble, le ciblage a réussi à limiter la proportion des élèves bénéficiant de ces infrastructures qui parviennent des zones à faible densité de population et à moyens de transport limités. Seulement 5 % des élèves du second cycle du secondaire bénéficient d'une pension complète et 12 % d'une demi-pension ; pareillement 11 % des élèves du premier cycle du secondaire bénéficient d'une pension complète ou d'une demi-pension.

Graphique 7.8 Dépenses non salariales par élève au primaire et aux premier et second cycles du secondaire, 2003

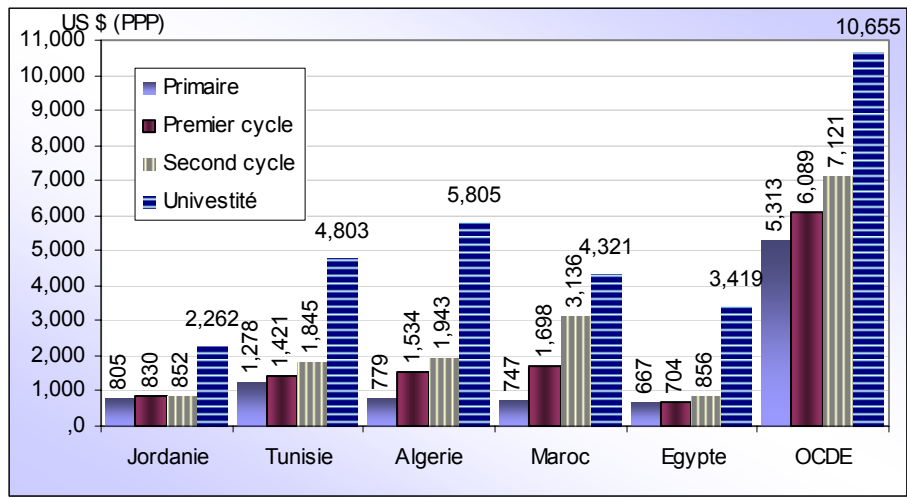


Source : Pour les normes par école : MEN, Sous-direction de la tutelle.

NB : Ces chiffres reflètent les calculs des services de la Banque

7.40 En terme de parité du pouvoir d'achat en dollars, les dépenses récurrentes par élève au primaire en Algérie (779 dollars) sont à peu près semblables à celles des pays de référence de la région (667 à 805 dollars), excepté les montants beaucoup plus élevés de la Tunisie (Graphique 7.9). Les coûts unitaires du premier et du second cycle du secondaire sont également similaires à ceux de la Tunisie et du Maroc, mais supérieurs à ceux de la Jordanie et de l'Égypte. Cependant, les dépenses unitaires de l'Algérie dans l'enseignement supérieur dépassent largement celles des autres pays de la région, et se situent à environ 20 % au-dessus du pays qui la suit immédiatement, la Tunisie.

Graphique 7.9 Dépenses ordinaires par élève selon le niveau d'enseignement en dollars PPP en Algérie et dans d'autres pays, 2002-03



Source : OCDE, Banque mondiale et calculs de l'équipe de la Banque mondiale

Note : Données pour les pays de la région MENA sont de 2003 ; Données de l'OCDE sont de 2002

7.41 Le ratio des coûts unitaires du secondaire par rapport au primaire est supérieur à celui des autres pays de la région (exception faite du Maroc). Les dépenses par étudiant au supérieur représentent un plus grand multiple (7.5) des dépenses du primaire, comparé aux pays voisins (3,8 en Tunisie et 5,8 au Maroc) ou à ceux de l'OCDE (2.0).

Tableau 7.8 Dépenses de fonctionnement par élève et composantes par niveau d'enseignement 2003-2004

	Ratio élèves/enseignant	Ratio enseignants/personnel admin.	Ratio élèves/pers. admin.	Taille moyenne de la classe	Salaire annuel moyen des enseignants (dollars)
Primaire	27	13,4	354	30	4 890
Premier cycle du secondaire	21	1,6	32	38	5 263
Second cycle du secondaire	19	1,2	23	36	6 007
Ens. professionnel	12	1	16	n.d.	n.d.
Supérieur	29	1 ^{/6}	29	n.d.	10 925 ^{/c}

Source : Calculs des services de la Banque fondés sur les données budgétaires et sur les statistiques sur l'éducation des différents ministères.

NB : 1. Les données sur les élèves et les enseignants se rapportent à 2003-2004.

^{a/} Le salaire annuel moyen se rapporte à 2004.

2. Le ratio enseignants/personnel administratif et le salaire moyen à l'enseignement supérieur résultent d'une estimation ; le personnel administratif exclut les personnes financées au titre des dépenses sociales. ^{c/} Le salaire moyen des enseignants des universités a été estimé sur la base des crédits consommés par l'USTHB pour l'exercice 2004. Malgré qu'il s'agisse d'une université technologique, le salaire moyen ne peut en aucun cas être supérieur à celui des universités en général.

7.42 Les différences dans les dépenses par élève dans l'enseignement scolaire sont dues aux variations des ratios élèves/personnel, à la composition du personnel et aux salaires moyens (tableau 7.8). La taille moyenne de la classe est petite au primaire (31) et grande au secondaire (38) à pour ces niveaux d'enseignement ; et la différence dans les ratios élèves/enseignant est due au fait qu'un plus grand nombre d'enseignants spécialisés est requis au premier cycle du secondaire. L'écart

entre les salaires moyens des enseignants est faible – plus élevé d'environ 18 % seulement dans les établissements secondaires du premier. Les établissements du premier cycle affichent également un ratio élèves/personnel administratif beaucoup plus bas – environ 32/1, contre 354/1 au primaire (le personnel administratif du primaire est supposé être rémunéré par les municipalités)¹³³.

7.43 Les ratios des gains sont similaires à ceux des pays asiatiques (ayant un PIB par habitant inférieur à 2 000 dollars), mais légèrement inférieurs à ceux des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord¹³⁴. En 2004, les salaires des enseignants (rémunérations et avantages compris) équivalaient à environ 2,1 fois le PIB par habitant dans le primaire et à environ 2,6 fois le PIB par habitant dans le second cycle du secondaire. Le salaire de base est faible et représente généralement environ 40 % de la rémunération totale. Les allocations spéciales (telles que l'indemnité pédagogique, qui est liée au grade et à l'expérience), les cotisations au titre de l'assurance sociale et les allocations familiales constituent le reste de la rémunération (tableau 7.9).

Tableau 7.9 Répartition des salaires des enseignants par grade, 2004

	Rémunération totale (DA)	En pourcentage de la rémunération totale				
		Salaire de base	Allocations spéciales	Allocations familiales	Sécurité sociale	Autres
<i>Instructeur</i>	352 208	38	36	4	19	3
<i>Maître de l'enseignement fondamental</i>	379 272	39	35	3	19	3
<i>Professeur certifié de l'enseignement fondamental</i>	432 839	38	36	3	19	3
<i>Directeur d'AEF</i>	423 227	38	37	3	19	3

Source : MEN, Direction générale de la Planification (Sous-direction du budget).

7.44 Les établissements scolaires algériens du premier et du second cycle du secondaire comptent une forte proportion de personnel administratif par rapport au corps enseignant. Le ratio personnel enseignant/personnel administratif est de 13.4/1 au primaire, 1,6/1 au premier cycle de l'enseignement, et 1,2/1 au second cycle (Tableau 7.8). La composition du personnel reflète une proportion relativement faible d'assistants techniques (3 %) et d'assistants de laboratoire (6 %) au premier cycle du secondaire. La proportion de personnel administratif général non qualifié et d'agents de sécurité (près de 45 %) est élevée au premier cycle du secondaire (tableau 7.10). Situation semblable pour le second cycle. Ces ratios s'expliquent en partie par les conditions de sécurité difficiles observées au cours de la dernière décennie, ayant entraîné le recrutement d'un nombre considérable de vigiles. Toutefois, les ratios élevés des autres catégories d'employés indiquent que les effectifs sont pléthoriques. Les salaires moyens de ces catégories de personnel étant extrêmement bas, ces ratios élevés n'entraînent pas une augmentation sensible des coûts unitaires ; du point de vue de l'efficacité cependant, ils ont des implications sur la gestion du personnel au niveau de l'école (ainsi que sur les coûts unitaires en cas d'augmentation éventuelle des salaires).

¹³³ Cela ne contribue cependant pas au différentiel total des coûts unitaires puisque les salaires du personnel administratif sont très bas.

¹³⁴ Banque mondiale (2002a) indique que les salaires des enseignants sont très bas, représentant en moyenne environ 1,02 fois le PIB par habitant ; mais il ne précise pas si les calculs effectués tiennent compte de l'ensemble des éléments de la rémunération. Aucune révision majeure des salaires de la fonction publique n'a été réalisée, jusqu'en juillet 2006, lorsque les salaires de la fonction publique avaient augmenté de 15%.

Tableau 7.10 Enseignement scolaire, Répartition du personnel administratif, 2003

	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire
Total du personnel administratif	12 730	68 810	47 877
Pourcentage du total du personnel administratif	9,8	53,2	37
Gestion scolaire		31	32
Personnel de bureau		16,7	14,2
Techniciens et agents de laboratoire		3	6,5
Personnel en charge de l'hébergement et de la restauration		4,7	8,1
Autres employés ^a		24,9	24,4
Agents de sécurité		19,7	14,8

Source : MEN, Données statistiques, 2003-2004.

NB : ^a Les autres employés incluent ceux qui n'ont pas pu être classés par fonction.

7.45 L'Algérie dépense relativement plus dans l'enseignement supérieur que plusieurs pays de référence ; mais cela est essentiellement dû aux dépenses sociales, non liées à l'instruction, qui sont élevées. Les dépenses sociales englobent l'hébergement, les bourses, la restauration et le transport. Tout cela mis ensemble représente aujourd'hui à peu près 50 % des dépenses de fonctionnement de l'enseignement supérieur, contre environ 40 % en 2001 (tableau 7.11). L'augmentation en 2003 de la part des dépenses sociales dans le budget de fonctionnement, par rapport à l'année 2001, s'explique par l'accroissement des effectifs étudiants et des infrastructures d'œuvres universitaires. En termes absolus, abstraction faite des dépenses sociales, les dépenses par étudiant ont en réalité chuté entre 2001 et 2004. Contrairement à l'enseignement secondaire, ces dépenses sont peu ciblées, dans le but manifeste d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur. Près de 90 % des étudiants bénéficient d'une bourse. La moitié des étudiants a droit à une chambre et à une pension gratuites, et tous les étudiants ont droit à un repas subventionné. Entre 2001 et 2005, les dépenses en restauration représentaient 30 à 40 % du total des dépenses sociales ; et pourtant il semblerait que les repas proposés dans les cantines universitaires soient de qualité médiocre. Les bourses représentaient seulement 20 % des dépenses sociales car, bien que tous les étudiants y aient droit, les montants attribués sont relativement faibles. Le transport représentait plus de 10 % des dépenses sociales. Les coûts unitaires élevés dans l'enseignement supérieur s'expliquent aussi par le ratio personnel administratif/personnel enseignant qui est élevé (soit 1/1, tel qu'indiqué ci-dessus dans le tableau 7.10). Les salaires des enseignants des universités ne sont pourtant pas élevés si on les compare à ceux des pays ayant un revenu par habitant similaire. Ils représentent environ 4,8 fois le revenu par habitant en moyenne.

Tableau 7.11 Répartition des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement Supérieur 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Total des dépenses de fonctionnement (millions de DA)	47 103	58 716	63 495	68 908	78 671
Dépenses sociales (millions de DA)	18 745	27 757	32 045	33 595	37 475
Dépenses sociales (en pourcentage du total)	39,8	47,3	50,5	48,5	47,8
Dépenses sociales par étudiant (DA)	38 363	48 703	51 998	51 431	51 904
Toutes autres dépenses par étudiant (DA)	58 036	54 321	51 033	54 061	57 058
Répartition des dépenses sociales (en pourcentage)					
Salaires et autres avantages	20,5	17,6	15,8	17,4	17,3
Matériels et entretien	9,1	21,1	25,1	22,5	9,7
Activités culturelles et sportives	0,9	1,5	1,8	1,5	1,8
Bourses	22,9	18,7	15,9	18,2	20,0
Restauration	38,8	32,9	31,2	28,6	40,0
Transport	7,7	8,3	10,2	11,8	11,2

Source : Données budgétaires du MESRS, et Annuaire statistique 2003-2004.

NB : Par dépenses sociales on entend les dépenses courantes liées à l'hébergement des étudiants, à la restauration, au transport, aux bourses et aux activités culturelles.

7.46 L'augmentation des dépenses sociales liées à l'expansion rapide de la scolarisation a affecté la qualité de l'instruction. On a maîtrisé les dépenses en salaires du personnel enseignant en laissant le ratio étudiant/enseignant augmenter. Le ratio moyen étudiants/enseignant est en réalité plus élevé que dans l'enseignement primaire (et nettement plus élevé que dans l'enseignement secondaire – tableau 7.8).

7.47 Contrairement aux ratios des autres niveaux d'enseignement, les ratios étudiants/enseignant augmentent progressivement. Au cours de la dernière décennie, le ratio étudiant/enseignant (licenciature) est passé à 29, tandis que le ratio étudiants/professeur (maîtrise-doctorat) est passé à 175 (Graphique 7.10).

7.48 Ces ratios moyens masquent les très grandes disparités qui existent entre les disciplines (tableau 7.12). Au niveau du premier cycle universitaire, le ratio étudiants/enseignant varie entre 12 pour les **sciences** naturelles et 75 pour le droit, l'économie et la gestion. Au niveau post-licence, ces ratios vont de 14 à 44. S'il est vrai que cette situation peut s'expliquer par les faiblesses de l'offre liées au recrutement de nouveaux enseignants dans certaines disciplines (informatique, langue étrangère, droit, sciences économiques et de gestion) pour faire face à l'accroissement des effectifs scolarisés, il n'en demeure pas moins qu'elle traduit l'insuffisance des ressources financières de l'enseignement supérieur au regard de la pression constante pour un plus large accès à ce niveau d'enseignement. Pour faire face à ceci, le secteur a mis en place une stratégie de renforcement de la coopération internationale, multiplication des écoles doctorales, accueil d'enseignants visiteurs, octroi des bourses à l'étranger, etc.

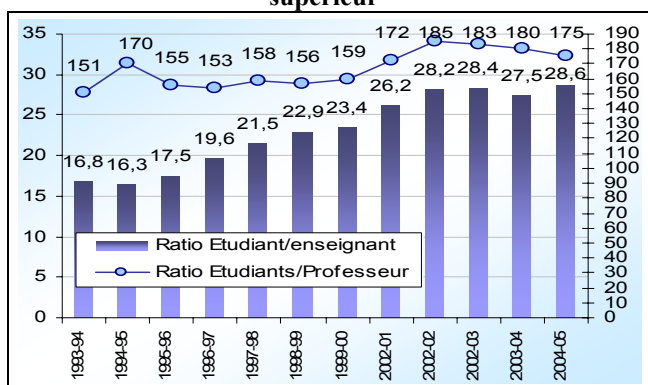
Tableau 7.12 Ratios étudiants/enseignant par discipline dans l'enseignement supérieur, 2003-2004

	Premier cycle universitaire		Niveau post-licence	
	% du total	Ratio étudiants par enseignant	% du total	Ratio étudiants par professeur
Sciences naturelles	12,8	12	21,5	14
Technologie et sciences de l'information	18,3	19	23,7	40
Sciences médicales et vétérinaires	8,2	18	17,2	11
Sciences sociales	9,8	36	9,6	33
Lettres, langues et civilisation	15,3	40	12,7	40
Économie, gestion, commerce	20,2	76	6,8	44
Droit	15,4	75	8,5	32
	100,0		100,0	
Total (nombre et ratios, toutes disciplines confondues)	622 380	27	30 221	21

Source : MESRS, Annuaire statistique.

NB : Le premier cycle universitaire englobe les étudiants inscrits au cycle long et au cycle court. Seules les facultés où enseignent des professeurs ont été prises compte pour calculer le ratio étudiants/professeur au niveau post-licence.

Graphique 7.10 Ratios étudiants/enseignant au supérieur



Source : MESRS, Annuaire statistiques

7.49 Les dépenses non salariales consacrées au matériel pédagogique sont très faibles au niveau de l'enseignement supérieur au regard des normes internationales¹³⁵. Dans le budget 2005, les dépenses moyennes par étudiant pour le matériel pédagogique – tous cycles universitaires confondus – s'élevaient à environ 7 000 DA (95 dollars) seulement, un montant guère plus élevé que celui de l'enseignement secondaire. Cependant, les laboratoires d'enseignement dans les établissements universitaires ont bénéficié des crédits supplémentaires de 1.5 milliards de

DA en budget d'équipement pour réhabiliter les travaux pratiques et améliorer la qualité de la formation. Dans la loi du budget supplémentaire 2006, le PCSC consacre financement pluriannuel à ces activités.

Coûts de construction des écoles

7.50 D'après le peu d'informations disponibles, les coûts unitaires liés à la construction des écoles semblent relativement élevés. Le coût unitaire d'une salle de classe du primaire s'élève à plus de 17 000 dollars, soit près du double du coût moyen actuel en Amérique latine et l'équivalent de celui de l'Amérique latine et de l'Asie au début de la décennie 90 (Theunyk 2002). Cela semble en partie s'expliquer par les différences dans les normes architecturales et les standards techniques, et par les coûts de construction qui sont plus élevés en Algérie. La norme en Algérie est d'environ 62 mètres carré par salle de classe, pour un effectif moyen de 30 écoliers par classe, au primaire – c'est-à-dire une superficie appréciable de 2,1 mètres carrés par écolier. La norme, à l'échelle internationale, varie en général de 1 à 1,5 mètre carré par écolier, la valeur maximale de cette fourchette étant généralement considérée comme appropriée pour un enseignement actif ou pour des travaux en groupe ou individuels. En outre, le coût de construction reste élevé – 274 dollars par mètre carré contre environ

¹³⁵ Certaines dépenses courantes consacrées à l'instruction peuvent être imputées au budget d'équipement ou aux laboratoires de recherche rattachés aux universités.

200 dollars dans les pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine et environ 100 dollars dans les pays asiatiques. Cette différence pourrait s'expliquer par les exigences techniques de la construction antisismique, introduite après le dernier séisme qui a touché le pays. Il se pourrait que le coût de la main d'œuvre soit aussi élevé. Les mauvaises pratiques liées à la passation des marchés peuvent également entraîner la hausse des coûts. L'expérience montre que, dans le cadre des projets financés par des bailleurs de fonds, les procédures de passation de marchés peuvent contribuer à augmenter les coûts, mais, inversement, avec de la formation et de l'assistance technique dans de bonnes procédures, une concurrence plus importante permet de réduire les coûts. Finalement, d'après les autorités, les coûts plus élevés peuvent aussi être associés à une structure bureaucratique qui empêche d'avoir un contrôle strict des coûts de construction par la maîtrise d'ouvrage. Au cours des deux dernières décennies, nombre de pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine et de pays à faible revenu d'Afrique ont sensiblement réduit les coûts unitaires de construction, partant de niveaux similaires à ceux de l'Algérie aujourd'hui. Ces aspects devraient faire l'objet d'une étude plus approfondie. Bien qu'il y ait relativement peu d'écoles primaires nouvellement construites, de grands travaux de réhabilitation sont en cours ; et un examen des normes, des standards et des pratiques concernant la passation des marchés serait bénéfique à cet effort.

7.51 Le prix d'un établissement secondaire du premier cycle est le double de celui d'une école primaire de même taille. Les surcoûts sont prévisibles en raison des besoins supplémentaires en laboratoires, bibliothèques et salles de personnel que requièrent les programmes d'études. Il est difficile de trouver des données de référence internationales permettant d'évaluer les différences de coûts. Il serait néanmoins indiqué de revoir les normes et les standards. Les économies réalisées sur les coûts de construction pourraient servir à doter les établissements scolaires de plus d'ordinateurs, de technologies de l'information et de matériel de laboratoire. Enfin, pour les écoles primaires comme pour les établissements secondaires, des normes techniques inappropriées contribuent également à augmenter les charges courantes, notamment celles liées au chauffage et à l'entretien.

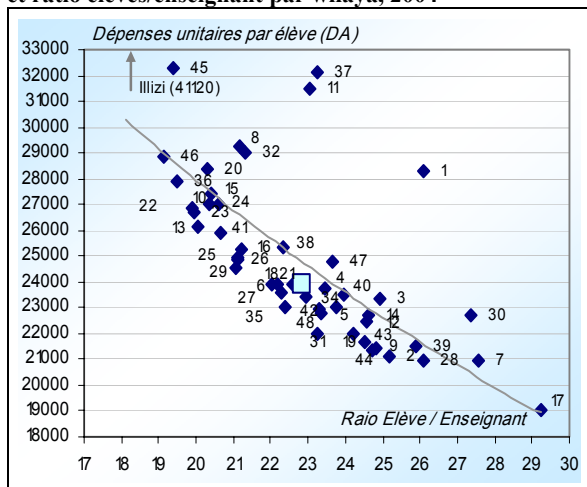
Dépenses et équilibre géographique

7.52 Malgré les normes nationales qui régissent le déploiement des enseignants et la répartition des dépenses non salariales, les dépenses publiques liées à l'éducation contribuent à aggraver les disparités économiques. Il existe, entre les wilayas, des écarts importants dans les dépenses de fonctionnement par élève effectuées dans les établissements scolaires. Dans une large mesure, il existe une corrélation positive entre ces disparités et la variation du ratio moyen élèves/enseignant – plus faible est le ratio élèves/enseignant, plus importantes sont les dépenses de fonctionnement par élève (Graphique 7.11a). Toutefois, dans certaines wilayas les dépenses par élève sont nettement plus élevées qu'on ne s'y attendrait au regard du ratio élèves/enseignant. C'est notamment le cas d'Illizi, Naama, Tindouf, Tamanrasset et Adrar, qui reçoivent plus de ressources hors enseignants que les autres wilayas. Les ratios élèves/enseignant sont bas à cause de facteurs tels que la densité de la population et la taille réduite des écoles nécessaires pour assurer l'accès à l'éducation à des habitations dispersées. Toutes les wilayas n'ont cependant pas un ratio élèves/enseignant bas qui tombe dans cette catégorie. De même, il existe une corrélation positive entre les dépenses par élève et le niveau de revenu de la wilaya mesuré sur la base des transferts de ressources financières par habitant (Graphique 7.11b).

7.53 Une large proportion d'écoles manque d'intrants scolaires de base. La fourniture d'intrants scolaires est subordonnée aux normes de construction qui sont uniformes et appliquées dans tout le pays. L'analyse de l'étude MLA 2 indique que la quasi-totalité des établissements du premier cycle du secondaire sont dotés du mobilier essentiel pour les élèves et les enseignants, ainsi que des fournitures de bureaux telles que machines à écrire, photocopieuses et téléphone. Une proportion considérable d'établissements manque toutefois de matériel pédagogique essentiel (Suchaut 2006). En outre, dans deux tiers des établissements, les enseignants ne disposent pas d'une armoire dans leurs

salles de classe, et un tiers ne dispose pas d'équipements scientifiques, de maquettes et de matériels pour les travaux pratiques.

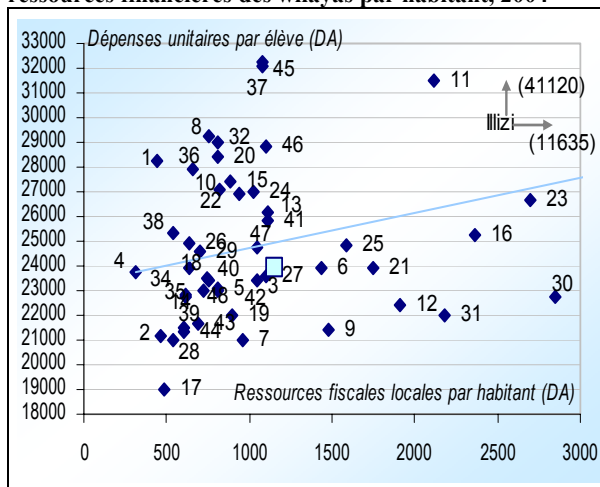
Graphique 7.11a Dépenses de fonctionnement par élève et ratio élèves/enseignant par wilaya, 2004



Source : Calculs des services de la Banque fondés sur les données du MEN.

NB : Les dépenses par élève et les ratios élèves/enseignant représentent les moyennes pour le primaire et pour le premier et le second cycle du secondaire.

Graphique 7.11b Dépenses de fonctionnement par élève et ressources financières des wilayas par habitant, 2004



Source : Données du MEN et Carte de pauvreté.

NB : Les données sur les ressources financières par habitant proviennent de la carte de pauvreté. Les données concernant 1 541 communes ont été consolidées au niveau des wilayas après avoir été pondérées par la population de chaque commune au sein d'une wilaya.

01 Adrar, 02 Chlef, 03 Laghouat, 04 Oum El Bouaghi, 05 Batna, 06 Bêja, 07 Biskra, 08 Béchar, 09 Blida, 10 Bouira, 11 Tamanrasset, 12 Tébessa, 13 Tlemcen, 14 Tiaret, 15 Tizi-Ouzou, 16 Alger, 17 Djelfa, 18 Jijel, 19 Setif, 20 Saida, 21 Skikda, 22 Sidi Bel Abbès, 23 Annaba, 24 Guelma, 25 Constantine, 26 Médéa, 27 Mostaganem, 28 M'Sila, 29 Mascara, 30 Ouargla, 31 Oran, 32 El-Bayadh, 33 Illizi, 34 Borj Bou Arreridj, 35 Boumerdès, 36 El-Tarf, 37 Tindouf, 38 Tissemsilt, 39 El Oued, 40 Khenchela, 41 Souk-Ahras, 42 Tipaza, 43 Mila, 44 Ain-Defla, 45 Naama, 46 Ain-Témouchent, 47 Ghardaïa, 48 Relizane,

7.54. L'étude révèle un étonnant manque de ressources plus modernes, telles que des ordinateurs et l'Internet, dont un pays à revenu intermédiaire devrait disposer. Cela confirme l'analyse des données budgétaires sur les dépenses marginales en matériels didactiques (paragraphe 7.37). Près de deux tiers des établissements du premier cycle du secondaire ne disposent pas d'ordinateurs pour les élèves, et 23 % ne disposent que d'un seul ordinateur. Environ 82 % des établissements scolaires ne disposent pas d'un ordinateur exclusivement réservé aux enseignants, et 95 % n'ont pas accès à l'Internet. Il existe aussi des disparités dans la disponibilité des manuels. S'il est vrai que plus de 85 % des élèves de la plupart des wilayas possèdent des manuels scolaires, ceux-ci manquent sérieusement à Tamanrasset (28 %), Mostaganem (45 %), et Ghardaïa (58 %). Les manuels étant achetés à titre privé ou loués auprès des établissements scolaires, ces chiffres traduisent soit l'incapacité des élèves les moins nantis à acheter ou louer les manuels, soit l'insuffisance des manuels mis à disposition dans certains établissements.

Accroître le coût-avantage des ressources publiques

7.55 Le coût unitaire de production de diplômés à chaque niveau de l'enseignement est très élevé. À cause des redoublements et des abandons scolaires, les charges courantes sont beaucoup plus élevées que le coût moyen par an multiplié par le nombre d'années comprises dans un cycle. Au primaire, le coût de production d'un diplômé est de 30 % supérieur à celui d'un système sans abandon ni redoublement. Au premier cycle du secondaire, ce coût est plus de deux fois plus élevé ; et au second cycle du secondaire il est 2,3 fois plus élevé (traduisant des taux de redoublement et d'abandon plus élevés au secondaire). Le coût de production d'un diplômé professionnel est particulièrement

élevé en raison de l'inefficacité interne et externe de la formation dans ce sous-secteur, ce qui accroît le gaspillage des ressources publiques (paragraphes 7.19 et 7.20).

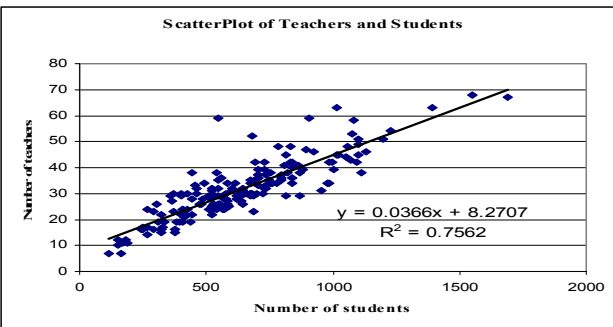
7.56 L'étude MLA 2 propose des domaines où les ressources pourraient être utilisées avec plus d'efficacité. En général, le nombre d'enseignants varie en fonction du nombre d'élèves (encadré 7.1, premier graphique). Une gestion plus rationnelle du déploiement des enseignants permettrait d'améliorer l'utilisation des ressources existantes. L'analyse des charges salariales par élève suggère qu'on réalise des économies d'échelle jusqu'à ce que l'établissement scolaire atteigne une taille de 400 élèves (encadré 7.1, deuxième graphique). Les établissements scolaires de grande taille ne permettent pas de réaliser des économies importantes ; et il se trouve que près de 80 % des établissements échantillons dépassent cette taille. De même, les directives actuelles du ministère de l'Éducation concernant la construction d'écoles indiquent que les établissements de grande taille ne permettent pas de réaliser des économies significatives. Donc, à moins qu'il ne soit démontré que les établissements de grande taille sont plus efficaces en termes de résultats scolaires, l'idée de réduire la taille des établissements scolaires pour accroître l'accès au premier cycle du secondaire peut se défendre.

7.57 Il n'existe pas de corrélation entre les résultats scolaires et les ressources didactiques/d'apprentissage de base (telles que la taille de la classe, qui varie de 16 à 60 dans les écoles échantillons, comme le montre le troisième graphique de l'encadré 7.1), ou avec le ratio élèves/enseignant (Suchaut 2006). Une analyse des résultats scolaires fondée sur une modélisation à variables multiples (sur plusieurs niveaux) révèle des écarts de seulement 8 à 9 % entre les notes obtenues par les écoles (pour les deux tests). En revanche, plus de 90 % des écarts se situent entre les élèves d'un même établissement ou d'une même classe – en d'autres termes, les différences se situent principalement entre les élèves. Les résultats des deux tests sont liés à quatre facteurs – tout d'abord l'âge (les élèves les plus âgés ont de moins bonnes notes) ; ensuite, le type d'habitation (ceux qui vivent dans des maisons en matériau provisoire obtiennent des notes plus faibles) ; viennent ensuite les dépenses consacrées par les parents à l'achat des fournitures scolaires (positif) ; et enfin, les devoirs (positif). D'autres facteurs ont un impact significatif sur les résultats de seulement un des deux tests – le genre (impact négatif pour les filles en mathématiques) ; le redoublement (négatif pour les sciences) ; l'influence de l'éducation familiale à l'instruction universitaire (positif pour le test de mathématiques), l'utilisation de la langue française à domicile (positif pour le test de sciences) ; dépenses en droits de scolarité et statut financier familial (positif pour les sciences) (voir annexe P pour les résultats de la modélisation).

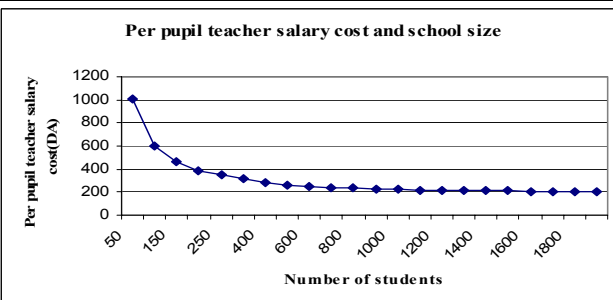
7.58 Les facteurs scolaires associés aux meilleures performances ne sont pas liés aux intrants ni aux qualifications ou à la formation des enseignants. Parmi les multiples variables utilisées pour mesurer ces facteurs, une seule a eu un effet positif dans les deux tests, à savoir le pourcentage de femmes enseignantes dans l'établissement. Pour les notes du test de sciences, certaines variables ont produit un effet négatif – par exemple, la disponibilité des équipements de base dans l'établissement ou le degré d'autonomie (une variable d'indice créée à partir des réponses des principaux d'établissements aux questions sur la prise de décisions). En mathématiques, la disponibilité des manuels pour plus de 75 % des élèves et la présence d'un principal de sexe féminin ont produit un effet positif, alors les enseignants plus âgés (plus de 45 ans) étaient associés à des résultats plus faibles. La participation des enseignants de mathématiques à un stage pédagogique sur cette matière n'a produit aucun effet sur les résultats scolaires. Au total, le jumelage de tous les facteurs explique les quelque 22 % d'écart entre les établissements scolaires et seulement 2 à 4 % d'écart au sein d'un même établissement. Dans les deux cas, les caractéristiques socioéconomiques des élèves expliquent relativement peu d'écarts dans les notes. En outre, il existe peu de relation entre les résultats scolaires et les intrants physiques mesurables, une conclusion récurrente dans des analyses similaires effectuées pour les pays à revenu intermédiaire et les pays plus riches. Certaines variables dont on suppose qu'elles auraient une influence sur les résultats obtenus par les élèves ont trait à des mesures telles que l'environnement scolaire et la prise en main par le principal de l'établissement. Soit ces variables ont

été mal mesurées soit elles n'ont pas été prises en compte par les instruments de l'étude. Les résultats présentés servent à souligner le fait que l'amélioration de la qualité nécessitera des efforts allant au-delà de la fourniture d'intrants physiques ou des qualifications et de la formation des enseignants.

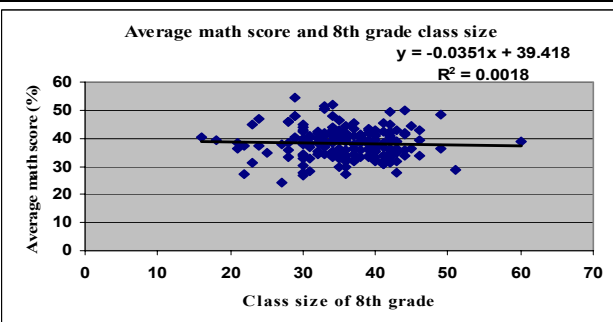
Encadré 7.1 Utilisation des ressources dans les établissements secondaires du premier cycle en Algérie : Résultats de l'analyse des données globales de l'étude MLA



Ce diagramme de dispersion présente le nombre d'enseignants et d'élèves de chaque établissement secondaire du premier cycle de l'échantillon (dix établissements dont les données étaient aberrantes ou non disponibles ont été éliminés). En général, le nombre d'enseignants augmente avec le nombre d'élèves, mais environ 25 % de la variation dans le nombre d'enseignants ne sont pas dus au nombre d'élèves.



La charge salariale unitaire baisse alors que la taille de l'établissement scolaire augmente de 400 élèves. Mais peu d'économies d'échelle sont réalisées lorsque les établissements dépassent cette taille.



La corrélation entre la note moyenne obtenue en mathématiques et la taille des classes est négligeable. La taille des classes varie entre environ 16 et 60 élèves.

D. LA STRATEGIE SECTORIELLE

7.59 L'Algérie a mis en place une stratégie globale de réforme du système éducatif. En 2001, le gouvernement a mis sur pied la Commission nationale pour l'éducation, dont le rapport et les recommandations constituent le socle de la nouvelle stratégie de réforme adoptée par le Conseil des Ministres en 2002. La mise en œuvre de cette stratégie a débuté en 2003-2004. Le tableau présenté à l'annexe Q récapitule les principaux éléments concernant chaque niveau de l'enseignement, tandis que l'annexe Y, fournie par les autorités, décrit les résultats et indicateurs important qui figurent sur la Carte Scolaire. La stratégie de réforme s'articule autour de trois grands axes pour l'éducation de base et l'enseignement secondaire, à savoir :

- augmenter la qualité de l'enseignement en améliorant les qualifications des enseignants ;
- moderniser les programmes d'études, les manuels scolaires, les méthodes pédagogiques et le système d'évaluation des élèves, suivant essentiellement une approche axée sur les compétences ; et

- restructurer le primaire et le second cycle du secondaire.

7.60 Dans le contexte du PCSC pour la période 2005-2009, la stratégie du gouvernement en matière d'éducation consiste à assurer un plus large accès aux niveaux post-primaires de l'enseignement tout en améliorant la qualité à tous les niveaux. Trois objectifs ambitieux doivent être atteints à l'horizon 2010 :

- l'admission de 90 % des élèves en classe de 3e, dernière année du premier cycle du secondaire (contre 63 % en 2004-05) ;
- l'inscription de 75 % des élèves ayant terminé la 3e dans le second cycle du secondaire ou en formation professionnelle (contre 42 % en 2004-05) ; et
- un taux de réussite de 70 % à l'examen de fin de second cycle du secondaire (contre 40 % en 2004-05)

7.61 Au niveau de l'enseignement supérieur, la nouvelle stratégie met l'accent tout d'abord sur l'élargissement rapide de l'accès et l'augmentation des taux de réussite à l'examen du baccalauréat¹³⁶, puis sur l'introduction du système Licence-Master-Doctorat (LMD). Les objectifs chiffrés sont les suivants :

- doubler le nombre de places universitaires (inscriptions) à l'horizon 2010, ce qui demandera d'importants investissements dans les infrastructures universitaires (y compris la construction de nouvelles universités) et dans l'hébergement des étudiants ;
- recruter 25000 nouveaux enseignants en trois ans si les ratios étudiants/corps professoral actuels doivent être maintenus ; et
- encourager les universités à adopter le système LMD, qui introduira un régime de crédits et donnera aux étudiants une plus grande marge de manœuvre et un plus large éventail de choix.

Au nombre des éléments de la stratégie de réforme figurait l'amélioration de l'articulation entre le second cycle du secondaire et le supérieur. Pour éviter les spécialisations à outrance, le nombre de séries du baccalauréat a été ramené de 15 à 6. On s'attend à ce que le système LMD concoure à réduire davantage les redoublements en accordant aux étudiants plus de choix dans les décisions concernant leur carrière. Actuellement, chaque programme d'enseignement universitaire doit être approuvé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. Ce dernier encouragerait une plus grande autonomie en permettant aux équipes d'enseignants d'élaborer de nouveaux programmes d'études. Ce passage à une plus grande autonomie pourrait s'accompagner de la création d'un organisme externe chargé de contrôler la qualité, qui évaluerait la performance et les programmes de chaque institution.

7.62 Dans l'ensemble, la stratégie globale repose sur une base solide, notamment en ce qui concerne les liens entre les composantes et les niveaux de l'enseignement. Plusieurs composantes peuvent cependant être améliorées, en réduisant leurs coûts et en améliorant leur faisabilité et leur efficacité. Le projet de renforcement des qualifications des enseignants représente le programme le plus important, aussi la première année de sa mise en œuvre doit-elle être soigneusement évaluée. Le contenu des modules de formation a été élaboré par les universités en consultation avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique. Ces modules seront communiqués par les universités dans chaque chef-lieu de wilaya. Les coûts du programme n'étant pas inclus dans le budget d'équipement, ils ne sont prévus ni dans le PCSC, ni dans le document de stratégie. Toutefois, le ministère estime à quelque 600 millions de dollars le coût global pour une période de dix ans, apprentissage à

¹³⁶ Aux termes de la loi, le MESRS doit assurer une place universitaire à tous les élèves ayant passé l'examen du baccalauréat. Toujours aux termes de la loi, 50 % des étudiants doivent bénéficier de l'hébergement dans une résidence universitaire, la priorité étant accordée aux étudiants trop éloignés de l'université pour faire la navette quotidienne.

distance et apprentissage traditionnel y compris¹³⁷. Ce montant significatif reflète aussi bien la vaste envergure du programme (environ 214 000 sur 280 000 enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire seront formés) que la durée de la formation. Ce programme vise à améliorer la maîtrise du contenu des programmes scolaires par les enseignants. D'autre part, l'amélioration des qualifications n'est pas nécessairement la meilleure approche pour améliorer la connaissance du contenu. D'autres alternatives d'apprentissage devraient être envisagées afin de permettre aux enseignants d'avoir plus de choix parmi les cours à dispenser¹³⁸. La participation au programme est volontaire, mais elle a été insuffisante jusqu'ici, dénotant le peu d'intérêt apparent qui lui serait accordé. Le Ministère a donc été amené à envisager de rendre la participation obligatoire.

7.63 En outre, la stratégie arrêtée accorde peu d'attention à l'amélioration de l'efficacité du système. La stratégie éducative de l'Algérie ne traite pas de la nécessité de réduire les taux de redoublement et les taux d'abandon, qui sont élevés. Bien au contraire, le ministère propose une approche axée sur les compétences en s'appuyant sur un changement des politiques concernant les examens et le passage aux classes supérieures. Cette démarche est plus susceptible d'accroître les flux d'élèves à l'intérieur d'un cycle et d'un cycle à l'autre, mais uniquement sur le court terme.

7.64 Le projet de développement de la formation et de l'enseignement professionnels pour élargir la couverture de l'enseignement post-obligatoire – et comme alternative au second cycle de l'enseignement secondaire général – n'est pas bien ciblée. Ses principaux objectifs devraient être de satisfaire les besoins du marché de l'emploi et de réguler le flux d'élèves au second cycle du secondaire. Le véritable choix pour les décideurs consiste soit à réduire le coût des programmes d'enseignement et de formation professionnels pour servir plus d'élèves soit à permettre à une plus grande proportion d'élèves de passer par l'enseignement secondaire général à coût réduit (et éventuellement d'accéder à l'enseignement supérieur). Les principaux éléments qui entrent en ligne de compte dans la réduction des coûts de l'enseignement et de la formation professionnels sont la multiplication des choix en termes de spécialisation professionnelle, l'élimination des programmes à longue durée, et une plus grande marge de manœuvre accordée aux élèves dans les programmes à courte durée. Aujourd'hui le secteur privé participe considérablement dans ce sous-secteur. Par conséquent, le secteur public doit évaluer l'offre du secteur privé tout en mettant le doigt sur les domaines de compétence et les zones géographiques où le secteur privé ne peut pas fournir des services efficaces. Une question essentielle qui se pose est celle de savoir comment les informations sur le marché de l'emploi peuvent être intégrées dans la planification et l'orientation de l'enseignement et la formation professionnels. Il faudrait déléguer plus de pouvoir afin d'assouplir davantage la fourniture des prestations de formation tout en améliorant la rentabilité. Des mesures incitatives doivent être prévues pour accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources et le suivi des résultats. Par ailleurs, l'expérience internationale suggère que le rôle du gouvernement pourrait être recadré. Les normes professionnelles et le contrôle de la qualité pourraient être sensiblement renforcés. Des programmes de formation et des schémas pédagogiques pourraient être élaborés. Des mécanismes de suivi des exigences du marché de l'emploi pourraient être mis en place. Des innovations pourraient être introduites dans les programmes de préparation du personnel de formation professionnelle et dans les institutions de l'enseignement tertiaire. Enfin, des mesures incitatives devraient être créées pour que les entreprises dispensent des formations spécialisées au profit des employés. Ce travail a déjà commencé, avec l'appui des bailleurs de fonds.

7.65 La vision générale à l'horizon 2025, les objectifs et la stratégie pour la modernisation de l'enseignement supérieur, l'amélioration de son efficacité et le renforcement de sa contribution à la

¹³⁷ Cette estimation ne tient pas compte des surcoûts au budget salarial dus au passage de ces enseignants à un grade supérieur. Un enseignant qui arrive au terme de ce programme de formation devrait, dans le cadre de la grille des salaires de la fonction publique, être considéré comme ayant un niveau équivalent à celui d'un diplômé d'université.

¹³⁸ Au lieu d'un programme de formation unique et en un seul temps obligatoire pour tous les enseignants, le moment serait indiqué d'élaborer un cadre de développement professionnel continu, en mettant l'accent sur la diversification des connaissances et des compétences des enseignants, et en les formant à l'utilisation d'outils de prises de décisions scolaires.

croissance et au développement social, sont définis. Ceci permettra une meilleure évaluation des investissements publics à grande échelle dans l'éducation, ainsi qu'une évaluation du poids accordé à l'élargissement de l'accès et à l'amélioration de la qualité. Les taux de scolarisation à l'enseignement tertiaire sont bas et doivent être augmentés pour que l'Algérie dispose d'une main d'œuvre hautement qualifiée. Mais le financement exclusif par le secteur public n'est pas nécessairement la meilleure solution. Paradoxalement, le financement public exclusif affecte la qualité. Comme en Algérie et dans certains pays européens, le financement excessif par rapport aux ratios étudiants/corps professoral a parfois entraîné la diminution de la qualité. Pour réellement améliorer l'accès et la qualité de l'éducation, il faudrait diversifier les sources de financement, tout en sachant que ceci à lui tout seul ne garantit pas l'amélioration directe de la qualité de l'enseignement. On s'inquiète du fait que la diversification des sources de financement et la nécessité d'accroître le partage des coûts puissent saper les objectifs d'équité et limiter l'accès des élèves socio-économiquement défavorisés. D'autre part, l'expérience des pays de l'OCDE a prouvé que les pays à faible scolarisation et à faible taux de réussite sont ceux où la répartition socioéconomique du corps étudiant est *moins* équitable que dans les pays qui accroissent l'accès en permettant une plus grande participation financière du secteur privé (Education Policy Institute, 2005). Dans le moyen terme, la stratégie considère aussi l'option d'importer de services d'études supérieures pour affronter le défi de l'accroissement rapide de l'accès en particulier quand il s'agit d'une capacité d'accueil limitée face à une demande croissante émanant d'un nombre grandissant d'étudiants. Le développement de nouvelles formes institutionnelles d'échange dans les études supérieures a permis à beaucoup de pays en voie de développement de construire leurs compétences à court terme et de contribuer à consolider leurs capacités nationales dans le secteur des études supérieures. Les exemples de la Malaisie, de la Chine et de beaucoup de pays latino-américains peuvent être évalués en cette matière. L'importation de services des études supérieures peut prendre la forme d'envoyer à l'étranger des étudiants à travers des programmes de bourses d'études ou de facilités et arrangements de jumelages ou d'autres formes de collaboration institutionnelle. La globalisation des études supérieures a permis aux pays de chercher le coût le plus faible et la valeur la plus élevée offerts par plusieurs pays. Cette option devrait être évaluée pour assouplir les contraintes qui pèsent à moyen terme sur le secteur de l'enseignement, pendant que la capacité d'accueil se développe à un rythme raisonnable et réfléchi.

7.66 L'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur requiert non seulement des investissements plus importants dans les enseignants et les équipements, mais aussi des changements dans la gouvernance et la gestion des universités. Plusieurs pays ont accordé une plus grande autonomie aux universités dans plusieurs domaines – définir la structure académique et déterminer le contenu des cursus ; décider du nombre d'étudiants à admettre ; donner aux institutions une plus grande responsabilité dans la gestion des ressources supplémentaires pour atteindre leurs objectifs ; et renforcer le contrôle pour une utilisation efficace des ressources publiques. De nouveaux modèles de gouvernance institutionnelle ont été élaborés qui donnent plus de pouvoir exécutif aux administrateurs professionnels. Certaines de ces réformes font l'objet de discussions en Algérie ; cependant les mesures prises à ce jour – telles que permettre aux universités d'introduire des programmes post-licence spécialisés en fonction des demandes spécifiques des entreprises privées et publiques, et permettre aux professeurs d'universités de fournir des prestations de services consultatifs – restent encore trop timides pour produire un impact significatif, bien qu'elles pourraient constituer des avancées dans la bonne direction.

7.67 Enfin, le volume et la répartition des ressources financières affectées aux différents sous-secteurs dans le cadre du PCSC ont des répercussions importantes sur la mise en œuvre de la réforme du secteur de l'éducation. Les objectifs spécifiques du PCSC dans le secteur de l'éducation ont été expliqués ci-dessus. Il s'agit d'assurer la prise en charge d'un effectif avoisinant 1.4 millions d'étudiants à l'horizon 2009-10. Dans ce dimensionnement, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique tient compte des facteurs d'amélioration des conditions d'enseignement et de formation d'après des normes universellement admises, et du fait qu'environ un tiers de la capacité d'accueil installée est héritée d'autres secteurs, et ne correspond pas souvent aux normes pédagogiques d'enseignement supérieur. Ainsi, notre analyse met en évidence des incohérences entre la stratégie arrêtée

et la mise en œuvre du PCSC (encadré 7.2). La principale lacune dans les prévisions de dépense au titre du PCSC est liée au fait que le total des financements sectoriels nécessaires, couvrant aussi bien les charges de fonctionnement que d'équipement, n'ont pas fait l'objet d'une estimation détaillée. En outre, les compromis et les choix politiques ne sont pas explicitement examinés du point de vue de leur impact financier ou de l'atteinte des objectifs sectoriels. Des prévisions de dépenses ont été réalisées pour le présent Examen des dépenses publiques en utilisant des objectifs politiques et des scénarios différents (annexe S). Quatre grandes conclusions s'en dégagent.

- L'objectif du doublement de la scolarisation du PCSC pour l'enseignement supérieur ne peut être atteint, à moins que l'efficacité interne aux premier et second cycles de l'enseignement secondaire n'augmente, assortie de taux de réussite plus élevés aux examens de fin de cycle. Cela exige la prise d'un certain nombre de mesures politiques et l'élargissement de l'accès à l'enseignement secondaire.
- Deuxièmement, le budget du secteur de l'éducation devra augmenter pour financer l'élargissement de l'accès suivant les paramètres de fourniture de service existants (ratios élèves/enseignant, taille de classe, etc.).
- Le programme d'investissement du PCSC sous-estime les besoins d'investissement de l'enseignement scolaire – 80 milliards de DA pour la période 2005-2009 si on veut atteindre les objectifs sectoriels. Cette situation résulterait de la sous-estimation du nombre supplémentaire d'établissements scolaires à construire ou à réhabiliter. D'autre part, les besoins au niveau universitaire et pour la formation professionnelle ont été surestimés d'environ 50 milliards de DA.
- Le secteur pourrait réaliser des économies d'environ 0,5 % du PIB en limitant à 30 % la proportion d'étudiants admis à bénéficier de l'hébergement gratuit et en ciblant mieux l'attribution des bourses, qui est déjà sujet d'une réflexion de la part des autorités.

Encadré 7.2 Aligner la stratégie de l'éducation sur le PCSC

La principale lacune du PCSC est liée au fait que le total des financements sectoriels nécessaires, couvrant aussi bien les charges de fonctionnement que d'équipement, n'ont pas fait l'objet d'une estimation, et les compromis et les choix politiques n'ont pas été explicitement examinés du point de vue de leur impact financier ou de l'atteinte des objectifs sectoriels. Plusieurs scénarios sont envisagés pour évaluer le réalisme des prévisions du PCSC et l'impact du partage des coûts au niveau de l'enseignement supérieur (annexe S).

Plusieurs conclusions se dégagent de l'exercice de l'évaluation de l'adéquation des prévisions de dépenses consacrées à l'éducation dans le cadre du PCSC au regard de la stratégie de réforme :

- Toute évaluation est limitée puisque le programme ne fait des prévisions de dépenses d'équipement que pour la période 2005-2009, hors les mesures de contrôle de la qualité nécessitent l'extension et la restructuration du budget de fonctionnement, ce qui n'est pas prévu dans le PCSC.
- Le programme d'investissement est largement favorable à l'enseignement supérieur (plus de 50 % des ressources totales) ; alors que près de 40 % des ressources vont à l'enseignement scolaire et 10 % à l'enseignement et à la formation professionnels.
- En examinant les dépenses du point de vue l'élargissement de l'accès, notamment à l'enseignement supérieur, on note qu'environ 40 % des ressources du PCSC sont consacrés à la construction des infrastructures universitaires, dont plus de la moitié est dédiée à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quarante % vont aussi à la construction de dortoirs, de réfectoires et d'installations sportives, dont les neuf dixièmes sont réservés à l'enseignement supérieur, et seulement 20 % sont consacrées aux équipements et matériels didactiques, dont près de deux tiers pour l'enseignement supérieur.

En s'appuyant sur les tendances antérieures pour évaluer la faisabilité de la réalisation de ces prévisions d'investissement, l'on note que les objectifs de l'enseignement scolaire et de la formation professionnelle sont plus susceptibles d'être atteints que ceux de l'enseignement supérieur :

- Les taux d'exécution élevés supposés pour l'enseignement scolaire et pour la formation professionnelle sont réalisables. L'objectif pour l'enseignement scolaire est de construire 120 établissements secondaires du premier cycle et 58 établissements secondaires du second cycle par an, soit un peu plus que la moyenne de 110 et 44 respectivement réalisée au cours des trois dernières années. L'objectif pour la formation professionnelle est de créer 6 000 nouvelles places pédagogiques par an. Pour la seule année de 2002, le ministère chargé de la formation et de l'enseignement professionnels en a ajouté 13 000.
- Ce n'est pas le cas de l'enseignement supérieur, qui bénéficie d'une forte augmentation des ressources proposée au regard des dépenses antérieures. Ce qui représente un bond dans la consommation annuelle moyenne des crédits budgétaires de 13,7 milliards de DA à des prévisions annuelles de 48,5 milliards de DA dans le cadre du PCSC. Et pour ce qui est des installations physiques, le PCSC envisage la construction de 93 400 places pédagogiques par an, soit une augmentation de 50 % par rapport aux 61 000 places par an réalisées en 2001-2004. En outre, le PCSC est particulièrement ambitieux dans ses plans pour les logements universitaires : 70 000 places envisagées par an, contre 27 700 réalisées par an entre 2001 et 2004 – soit une augmentation de 152 %. L'ouverture du marché aux entreprises de construction étrangères, envisagée par le ministère, pourrait permettre d'accélérer la réalisation des infrastructures proposées ; mais elle ne résoudra pas l'épineux problème que pose l'insuffisance des capacités managériales pour préparer et lancer les appels d'offres, finaliser les contrats et assurer une supervision technique appropriée.
- Dans le cas improbable où les limites liées aux capacités de construction seraient surmontées, il serait toujours nécessaire de déterminer si les objectifs a) de doublement de la scolarisation à l'horizon 2010 et b) de recrutement de 25 000 enseignants supplémentaires peuvent être atteints. Le premier requiert l'amélioration de l'efficacité interne au niveau du premier cycle du secondaire et l'augmentation des taux de réussite à l'examen du baccalauréat. Le second est encore plus difficile à réaliser. Le problème est moins lié aux contraintes financières qu'à la capacité du système à produire un nombre suffisant d'enseignants, puisque 2 000 à 2 500 enseignants environ ont été recrutés au cours de chacune des cinq dernières années, et le recrutement annuel devra doubler. Dans le même temps, la production annuelle d'étudiants du cycle de doctorat s'élève à seulement 900, un nombre qui ne peut être accru à court terme. Le ministère propose d'importantes incitations aux professeurs pour chaque thèse achevée (100 000 DA, l'équivalent d'environ deux mois de salaire), les poussant à encourager les étudiants du niveau post-licence à achever leur thèse plus rapidement, même au risque de diminuer la qualité. Une solution alternative serait de recruter des enseignants à l'étranger, surtout auprès de la diaspora, mais cela signifierait proposer des salaires compétitifs qui augmenteraient le coût global de l'extension du programme.

E. RECOMMANDATIONS

7.68 **Concernant la performance sectorielle en matière d'enseignement scolaire**, les priorités consistent à améliorer *a)* l'efficacité interne de l'enseignement scolaire en réduisant les taux de redoublement et les taux d'abandon, surtout pour les garçons, et améliorer les taux de passage aux classes supérieures entre les cycles ; et *b)* l'apprentissage. Pour cela, il faudrait :

- Utilisation des mécanismes d'évaluation comme outils d'assurance qualité pour améliorer les ratios de flux et de progression des élèves, une plus grande responsabilité et la dotation d'un plus grand support destiné aux écoles les moins performantes. Il faut encore établir un système de suivi et d'évaluation des résultats des élèves ainsi qu'un effet de retour (feedback) et d'appui aux enseignants pour améliorer les résultats.
- moderniser les programmes d'études, diversifier les matières, et améliorer les méthodes d'enseignement et le développement professionnel des enseignants, toutes choses qui nécessiteront l'augmentation des ressources pour des intrants non salariaux.
- mettre davantage l'accent sur le renforcement des processus internes des établissements et la prise en main par les directeurs d'établissements du suivi et de l'amélioration des résultats des établissements et des élèves.

7.69 **En ce qui concerne la stratégie sectorielle**, il s'agit en priorité de travailler davantage sur *a)* les implications des objectifs visant à accroître l'accès à chaque niveau d'enseignement et *b)* les approches spécifiques pour améliorer la qualité. Il faudra à cet effet :

- établir des prévisions de scolarisation pour déterminer avec réalisme les objectifs et les instruments de leur réalisation, ainsi que les besoins matériels à satisfaire à chaque niveau en termes d'écoles, d'enseignants et d'autres ressources.
- dans le cas de *l'enseignement supérieur*, reconsidérer la vitesse d'expansion des universités et évaluer les stratégies alternatives pour faciliter l'accès à travers la diversification des institutions et des programmes universitaires et l'importation des services de l'enseignement supérieurs.
- préciser les objectifs de *la formation et l'enseignement professionnels*, pour répondre aux besoins de main d'œuvre qualifiée et clarifier la relation avec l'enseignement secondaire général, et modifier au besoin la conception des programmes. En effet, un compte rendu du Conseil de Gouvernement du 15-16 novembre 2006 fait état de la décision du secteur de procéder à un programme de mise à niveau, tout en proposant la réalisation d'une étude avec quatre objectifs : (a) évaluation de la demande de formation ; (b) évaluation de l'offre de formation et ses dysfonctionnements ; (c) projection de l'offre à moyen terme ; et (d) esquisse du projet de schéma directeur à l'horizon 2025. L'étude sera conclue en 2007.
- évaluer la rentabilité de la formation pédagogique actuelle afin d'élaborer un cadre de développement professionnel durable des enseignants.
- créer un système pour suivre et évaluer périodiquement l'apprentissage dans les établissements scolaires.

Si l'on veut améliorer la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur, il faut que la stratégie identifie les réformes clés à entreprendre en matière de gouvernance, de gestion institutionnelle et de financement pour que les universités soient plus en prise sur l'économie et le marché du travail.

7.70 **En ce qui concerne les montants et la répartition des dépenses publiques et le financement du secteur**, les priorités sont *a)* d'augmenter les ressources consacrées à l'éducation tout

en rééquilibrant la répartition entre les sous-secteurs et les régions afin de réaliser les objectifs de la stratégie qui sont d'accroître l'accès et d'améliorer la qualité ; b) de réduire la proportion de dépenses sociales au niveau de l'enseignement supérieur afin de libérer des ressources devant servir à améliorer l'instruction ; c) d'accroître les ressources hors personnel consacrées à l'instruction ; et d) de rechercher une plus grande efficacité dans les dépenses publiques, notamment dans le domaine de la construction et de la fourniture de services d'appui. Dans le moyen terme, la nouvelle classification budgétaire—économique et par programmes (voir Chapitre 4) va intégrer les dépenses de fonctionnement et de capital, et aligner ressources (intrants) avec des résultats (*outputs*). Concrètement, cela signifie :

- augmenter les ressources affectées au secteur de l'éducation sur le moyen terme.
- augmenter les ressources affectées aux deux cycles de l'enseignement secondaire (en plus des ressources actuelles du PCSC) pour construire de nouveaux établissements scolaires et recruter des enseignants.
- s'attaquer aux inégalités des dépenses scolaires entre les wilayas et les communes en augmentant le nombre d'enseignants affectés et en fournissant des fonds supplémentaires aux communautés les moins nanties.
- cibler l'hébergement gratuit (ou les nouveaux mécanismes de partage des coûts), les bourses et d'autres services sociaux fournis à l'enseignement supérieur sur les étudiants de familles/régions les plus démunies.
- Viser le recours à l'importation des études supérieures à travers l'emploi de facultés spécialisées, de programmes de bourse d'études à l'étranger, d'arrangements de jumelages ou d'autres formes de collaboration institutionnelle dans les domaines spécialisés et/ou prioritaires afin d'assouplir les contraintes pesant sur la capacité d'accueil nationale. L'effort d'importation devrait viser le meilleur rapport coût-efficacité dans le marché mondial d'études supérieures. Des exemples en la matière tels que celui de la Malaisie et de la Chine devraient être étudiés.
- établir des normes plus rigoureuses pour les dépenses par élève liées aux intrants pédagogiques.
- examiner les standards et normes techniques de construction des établissements scolaires afin de réduire les coûts unitaires de construction et les dépenses de fonctionnement associées à l'exploitation et à l'entretien.
- évaluer les taux d'utilisation réelle et les besoins des élèves en termes d'infrastructures d'hébergement et de restauration et sous-traiter si possible ces services.

7.71 Pour améliorer la programmation des dépenses sectorielles, il faudrait constituer un service de planification composé de planificateurs, d'experts et d'économistes spécialistes de l'éducation, qui serait chargé de planifier les dépenses à moyen terme, d'analyser les conséquences des choix opérés aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'équipement, et d'élaborer le budget annuel sur la base des conclusions tirées. Dans la mesure où la programmation des dépenses s'applique à l'ensemble du secteur et couvre les trois départements ministériels concernés, la structure institutionnelle de ce service et ses relations avec le Ministère des Finances doivent être soigneusement analysés.

7.72 Pour encourager les wilayas à assurer le suivi des résultats en matière d'éducation et à faire preuve d'une efficacité accrue, il conviendrait de fournir des ressources non liées pour améliorer les résultats obtenus en classe et encourager les systèmes scolaires à opérer avec plus d'efficacité. Une liste de dépenses autorisées permettrait d'orienter l'utilisation des ressources (y compris le développement professionnel des enseignants et des outils pédagogiques supplémentaires

pour satisfaire les besoins spécifiques des écoles). Le suivi des indicateurs tels que les taux d'entrée/de passage au premier et au second cycles du secondaire, les taux de redoublement, les taux de réussite aux examens, ainsi que l'évaluation des performances des élèves dans les matières principales sont autant de dispositions qui peuvent être prises pour mesurer les progrès dans les écoles et à travers l'ensemble du système. Il pourrait en outre être demandé aux wilayas d'introduire des indicateurs tels que des taux d'utilisation, des coûts unitaires et des normes de qualité de service pour améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources qui leur sont affectées pour l'exploitation des installations d'hébergement, de restauration et de transport. Le processus pourrait être engagé par les services centraux du Ministère en définissant les indicateurs clés et en publiant les résultats des wilayas et en fournissant l'appui nécessaire aux wilayas pour l'évaluation des indicateurs et le suivi des résultats. D'éventuelles formules de financement motivantes fournissant des « subventions » pour les dépenses extra-salariales devraient être développées pour permettre aux wilayas de capturer et de réaliser des gains d'efficacité.

7.73 Pour améliorer la planification et le financement de l'entretien des établissements scolaires, les prévisions des dépenses doivent être fondées sur un processus de planification de l'éducation, impliquant les wilayas et les municipalités, les informations pourraient provenir des données régulièrement transmises par les écoles sur la qualité de leurs infrastructures et des évaluations périodiques entreprises par le personnel technique des wilayas. S'il est vrai que des ressources pour l'entretien/les réparations courants doivent être incluses dans les budgets des établissements secondaires, il n'en demeure pas moins que des ressources budgétaires doivent être affectées à chaque wilaya pour les réparations importantes, et ces dépenses doivent faire l'objet d'un contrôle. En attendant que les communes disposent d'autres sources de revenus fiables, l'entretien des écoles primaires doit rester à la charge du budget du ministère et les dépenses y afférentes doivent faire l'objet d'un contrôle.

7.74 Pour pouvoir accorder une plus grande autonomie financière aux institutions éducatives et exiger d'elles plus de transparence dans l'utilisation des fonds publics, l'Algérie doit engager des réformes à une autre échelle. Des diverses institutions universitaires la pratiquent déjà suivant les recommandations d'une étude de l'entité CREAD portant définition des clés de répartition des crédits de fonctionnement. La conception et la mise en œuvre relèvent d'un processus pluriannuel. Certaines des mesures spécifiques qui peuvent être définies et mises en œuvre à titre expérimental pour faire avancer ce processus sont présentées ci-après.

- *Pour les établissements secondaires du second cycle*, fournir des ressources supplémentaires (pour les dépenses hors personnel) afin d'améliorer les pratiques pédagogiques en élaborant des plans triennaux ou quadriennaux qui mettent l'accent sur l'amélioration des performances et des résultats obtenus par les élèves, en particulier la baisse des taux de redoublement et des taux d'abandon, et sur une meilleure utilisation/un meilleur redéploiement du personnel non enseignant. Ces ressources pourraient être administrées au niveau des wilayas suivant des directives et des procédures élaborées en consultation avec le ministère de tutelle. Les institutions seraient autorisées à conserver les économies réalisées sur les charges administratives pour les réinvestir dans l'instruction et l'entretien.
- *Pour les universités*, et dans le cadre des réformes de la gouvernance dans l'enseignement supérieur, créer un environnement financier qui renforce l'efficacité opérationnelle et soit propice à l'innovation et à la génération d'un système privé concurrentiel. Plusieurs mesures peuvent être envisagées. On pourrait tout d'abord, fournir un financement de base à travers une subvention globale pour les dépenses hors personnel, de sorte que les institutions aient la latitude de distribuer des ressources aux départements ou par filière, en fonction de leurs priorités stratégiques. Ce financement devrait être lié au nombre et au type d'étudiants et assorti de critères simples et

transparentes qui tiennent compte des différences de coûts entre les disciplines et de la composition des programmes d'études. Un mécanisme de financement plus complexe pourrait intégrer des indicateurs de performance, basés sur un benchmarking international, tels que le taux de réussite ou le temps pris pour achever un cycle. Il s'agirait ensuite, pour les nouvelles initiatives, de fournir un financement pluriannuel couvrant aussi bien les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'équipement, conformément à des plans institutionnels approuvés assortis d'indicateurs de performance. Une fois que les nouveaux programmes auront été évalués aux plans de la pertinence et de la qualité et jugés conformes aux critères établis, une partie de leur financement pourrait être réservée afin de les encourager à mieux utiliser le personnel, les installations et les outils technologiques ou à réduire tout déséquilibre dans la composition du personnel administratif. Enfin, les institutions devraient être autorisées à générer des excédents et à les reporter à nouveau pour constituer des réserves qui leur permettent d'assurer l'entretien à long terme des bâtiments, de supporter les coûts de remplacement des équipements et du mobilier, ou d'investir dans de nouvelles activités d'envergure. Avec le temps, une plus grande autonomie en matière de prises de décisions concernant le personnel devra être envisagée, surtout dans les principales universités, qui ont besoin de recruter du personnel pour pouvoir exécuter leurs plans institutionnels et de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des salaires afin de pourvoir des vacances de postes, notamment dans les disciplines manquant d'enseignants.

- *Finalement, en ce qui concerne le financement privé concurrentiel*, quelques observations transmises par le ministère nous semblent valides. Tout d'abord il n'existe pas encore une demande forte du privé pour investir dans ce secteur, ensuite, au cas où elle existerait, elle devrait se guider par d'autres critères que celui de la rentabilité à court terme ; finalement, dans ce système privé concurrentiel, il faudrait considérer comme introduire des actions visant à ne pas accentuer les inégalités sociales.

CHAPITRE 8 : AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES DEPENSES DE SANTÉ

Ce chapitre examine l'opportunité de réformes dans le secteur de la santé. La première partie donne un bref aperçu du secteur. La deuxième partie présente le contexte institutionnel et la stratégie gouvernementale. La troisième partie analyse la structure des dépenses au cours de la dernière décennie. Une attention particulière est portée sur l'origine et l'emploi des ressources, ainsi que sur leur impact du point de vue de l'efficacité, de l'équité et du coût-avantage. Les principales conclusions et recommandations sont résumées dans la dernière partie.

A. INTRODUCTION

8.1 **Le droit de tous les citoyens à la santé est consacré par les Constitutions de la République algérienne démocratique et populaire de 1989 et 1996.** Cela s'est traduit par la prédominance du secteur public avec une participation limitée mais grandissante du secteur privé. Le ministère de la Santé, de la Population et de la Réforme hospitalière gère l'ensemble du système de santé public et réglemente l'offre de soins privée.

8.2 **L'Algérie continue de déployer des efforts considérables en vue d'assurer à tous l'accès aux services de santé, mais elle doit encore relever d'importants défis.** Le taux d'accessibilité géographique des établissements de santé est de 98 % et toute la population bénéficie d'une couverture maladie, tout au moins pour les soins prodigués dans le secteur public. En conséquence, les indicateurs de santé se sont beaucoup améliorés. Cependant, l'offre de soins demeure peu efficiente, la qualité des services dans l'ensemble n'est pas optimale, et des inégalités persistent. L'accès aux soins dans les zones rurales est entravé par le manque d'équipements, de médicaments et de personnel médical. La plupart des indicateurs de santé et de nutrition dans ces zones, notamment dans le sud du pays, sont préoccupants. La mortalité maternelle varie de 43,3 pour 100 000 à 232 pour 100 000 entre les wilayas. Environ 18,2 % des enfants de moins de cinq ans ont un faible poids pour leur âge dans le Sud, contre 5 % dans le Nord. Par ailleurs, le secteur privé connaît un essor rapide en raison de la faible qualité de l'offre publique de soins. Les malades qui font appel au secteur privé paient de leur poche la plupart des frais, ce qui constitue une source importante d'inégalité. Les contraintes financières du système de santé vont augmenter pour plusieurs raisons—insuffisance des recettes, couverture médicale généreuse, inefficience de l'offre de soins, importance des dépenses de médicament et évolution du fardeau de la morbidité liée à la transition épidémiologique.

8.3 **Pour relever ces défis, une réforme globale est nécessaire.** En 2002, le ministère de la Santé, de la Population et de la Réforme hospitalière a lancé un programme de réformes ambitieux. Un avant-projet de loi sanitaire¹³⁹ a été élaboré pour faire l'objet de suivi de consultation en février 2003. Cependant, ce processus de réforme n'a pour l'instant pas abouti. Pour bien gérer son système de santé, l'Algérie doit beaucoup investir dans le renforcement de ses capacités en matière de ressources humaines et d'équipement, aussi bien que dans la mise en place d'un système d'information, de suivi et d'évaluation pour faciliter la prise de décision.

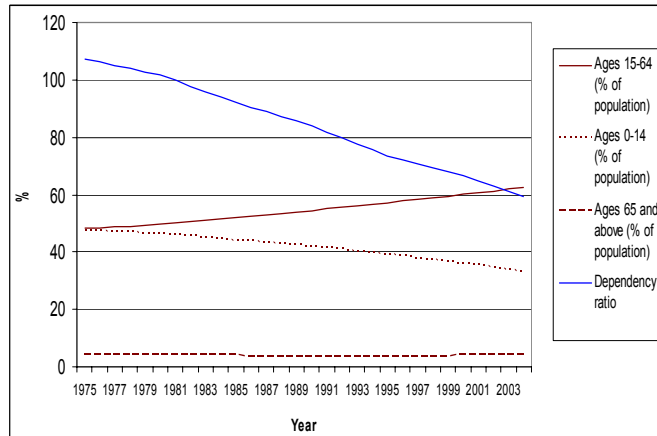
¹³⁹ Une version révisée de ce texte, l'Avant-projet de loi relative à la santé, a été élaborée plus récemment.

B. APERÇU DU SECTEUR DE LA SANTE

Profil démographique et état de santé de la population

8.4 L'Algérie est en pleine transition démographique. Sa population est d'environ 32 millions d'habitants. Le pourcentage des Algériens de moins de 15 ans baisse constamment depuis 1975, tandis que celui de la tranche d'âge comprise entre 15 et 64 ans augmente (Graphique 8.1). Cette réalité est caractéristique d'un pays qui a connu une baisse significative de la fécondité (de 7 enfants par femme en 1977 à 2,7 enfants par femme en 2003). Avec un pourcentage de personnes âgées (plus de 65 ans) qui avoisine les 4 %, le ratio de dépendance (pourcentage de la « population inactive », c'est-à-dire les moins de 15 ans et les plus de 65 ans), a considérablement baissé entre 1975 et 2004.

Graphique 8.1 Population par tranche d'âge et ratio de dépendance, 1975–2003



Source: Banque mondiale, base de données des IDM, 2005.

8.5 Les indicateurs de santé se sont améliorés, mais tous les ODM ne seront pas atteints. L'espérance de vie à la naissance est passée de 53,5 ans en 1970 à 71 ans en 2004¹⁴⁰, soit un niveau supérieur à celui d'autres pays à revenu moyen inférieur. De même, le taux de mortalité infantile a chuté de 94 pour 1 000 en 1980 à 35 pour 1 000 en 2004 (source : IDM 2006)¹⁴¹. Ce taux est comparable à ceux d'autres pays à revenu moyen inférieur (Graphique 8.2). Pour ce qui est de la mortalité juvénile-infantile, l'Algérie a accompli des progrès remarquables, avec un taux de 41 pour 1 000 naissances vivantes en 2003. Il apparaît, à la mi-2006, que l'Algérie peut atteindre l'ODM lié à la mortalité infantile si la tendance actuelle se poursuit au même rythme (Graphique 8.4)¹⁴². Toutefois, l'ODM concernant la santé maternelle ne sera pas atteint¹⁴³. Le taux de mortalité maternelle (TMM) n'a pas connu de progrès significatif et il est plus élevé que dans les pays ayant un niveau de revenu comparable (Graphique 8.3). En 2000, le TMM était de 140 pour 100 000 contre 160 pour 100 000 en 1990 (Graphique 8.5)¹⁴⁴.

8.6 Comme la plupart des pays à revenu moyen inférieur, l'Algérie connaît une transition épidémiologique. Cette situation expose le pays à des pathologies caractéristiques à la fois des pays développés et des pays en développement. En 2002 en effet, les maladies non transmissibles étaient devenues la première cause de mortalité (55 %). Si les maladies transmissibles ont connu une baisse constante, elles sont encore à l'origine de 28 % des décès. Selon une étude récente menée dans 12 wilayas, la principale cause de mortalité en Algérie est liée aux pathologies de l'appareil circulatoire

¹⁴⁰ D'après des données algériennes, l'espérance de vie se situerait même à 74,8 ans en 2004 (source : Ministère de la santé).

¹⁴¹ Il serait même de 30,4 pour mille en 2004 d'après le Ministère de la santé.

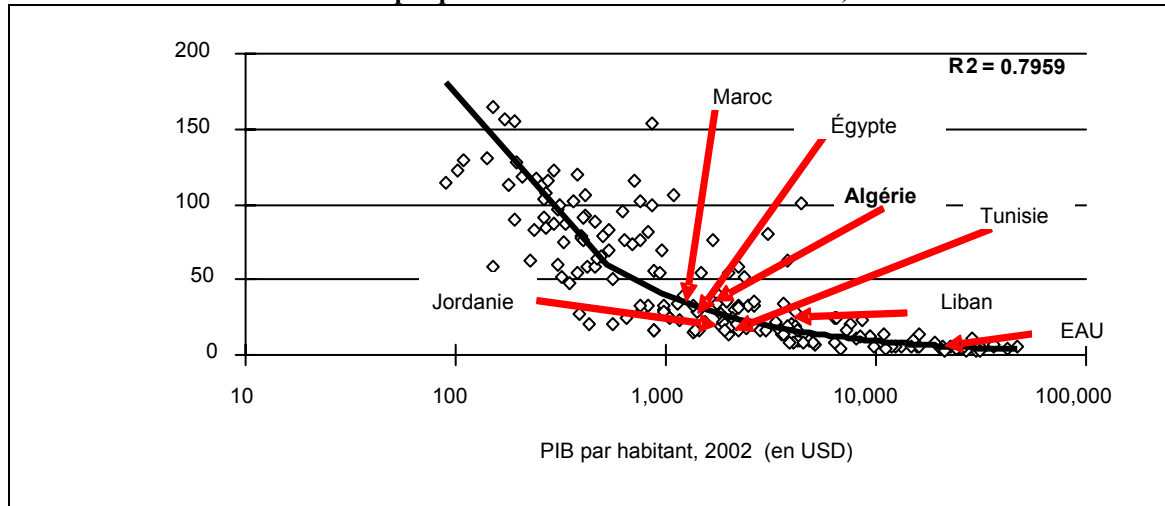
¹⁴² Pour l'ODM lié à la mortalité infantile, l'objectif est de réduire le taux de mortalité juvénile-infantile des deux tiers entre 1990 et 2015. Le taux de mortalité juvénile-infantile était de 69 pour 1 000 naissances vivantes en 1990. Donc, il faut le ramener à 23 pour 1 000 en 2015.

¹⁴³ En ce qui concerne l'ODM relatif à la mortalité maternelle, l'objectif est de réduire le taux de mortalité maternelle des trois quarts entre 1990 et 2015. Ce taux en Algérie était de 160 pour 100 000 naissances vivantes en 1990. Donc, il faut le ramener à 40 pour 100 000 d'ici 2015.

¹⁴⁴ Le TMM est particulièrement difficile à mesurer et il est le plus souvent sous-estimé, même dans les pays à haut niveau de revenu. Pour tenter de pallier cette difficulté, l'OMS, l'UNICEF et l'UNFPA ont développé une méthode d'estimation du TMM. Ce sont les chiffres issus de ces calculs qui sont retenus ici, notamment par souci de comparaison internationale. Les chiffres algériens quant à eux sont bien meilleurs (230 /100 000 en 1989, 117,4 en 1999 et 96,8 en 2004, d'après le ministère de la santé).

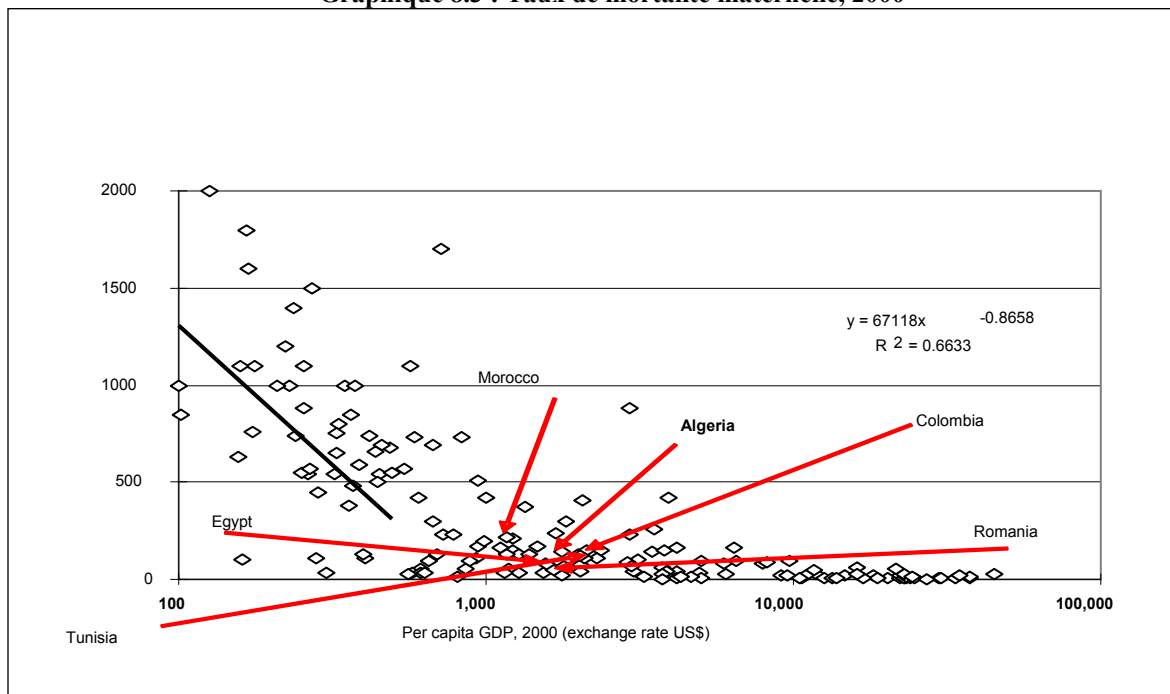
(INSP 2005). En outre, l'incidence des cancers et des accidents de la circulation augmente rapidement. Le nombre d'accidents de la circulation est passé de 27 500 en 1982 à 43 500 en 2003, soit un accroissement de l'ordre de 60 %. En réponse, le gouvernement a mis en place une politique de sécurité routière, y compris l'obligation de porter la ceinture de sécurité.

Graphique 8.2 : Taux de mortalité infantile, 2002



Source : Indicateurs du développement dans le monde, 2004

Graphique 8.3 : Taux de mortalité maternelle, 2000

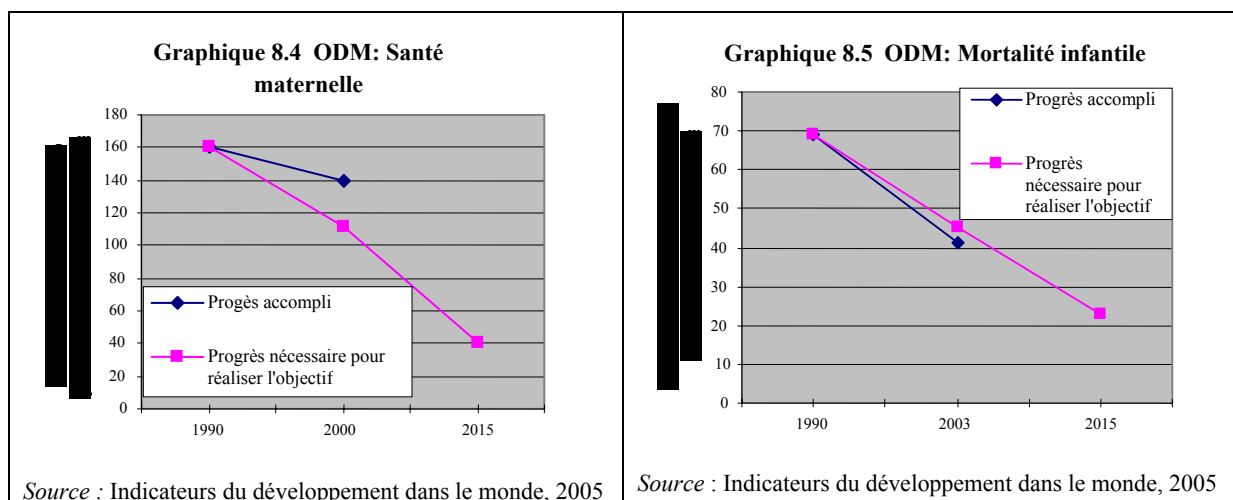


Source : Indicateurs du développement dans le monde, 2005

8.7 Les données fiables sur l'incidence et la prévalence des maladies non transmissibles sont relativement peu nombreuses. Les maladies non transmissibles reviennent plus chères à traiter. Par conséquent, le gouvernement doit consacrer des investissements importants à son système d'information sanitaire afin de pouvoir collecter des données plus exactes sur la mortalité et les causes de décès. Cela permettrait de rationaliser les investissements et d'améliorer l'estimation des dépenses

futures. Ceci est d'autant plus important que des maladies non transmissibles, telles que l'hypertension artérielle et le diabète sucré, ainsi que les comportements à risque, tels que la consommation de cigarettes, deviennent de plus en plus répandus (Tableau A 7.3).

8.8 De façon générale, les maladies transmissibles régressent ; la diphtérie, le tétanos et le choléra ont ainsi été maîtrisés (tableau A.7.4). Cependant, on enregistre près de 20 000 nouveaux cas de tuberculose chaque année, ce qui représente plus du double du niveau de 1990. L'incidence de la tuberculose s'accroît malgré le taux élevé de couverture vaccinale par le BCG¹⁴⁵ qui était de 98 % en 2003. Les taux de couverture pour la rougeole et le DTP (diphtérie, tétanos, coqueluche) ont connu une forte croissance entre 1986 et 1999 avant de baisser au cours des cinq dernières années. Le taux d'infection au VIH est encore faible, avec 266 nouveaux cas enregistrés en 2004, mais il progresse régulièrement depuis 2001. En raison des comportements à risque observés au sein des groupes vulnérables et de la diversité des taux de prévalence entre les régions, il apparaît nécessaire de prendre des mesures pour limiter la propagation de cette pandémie.



8.9 L'organisation des services de santé repose sur un réseau dense et très structuré¹⁴⁶. Avant l'émergence récente du secteur privé, le système de santé algérien reposait presque exclusivement sur un réseau d'établissements publics de santé fortement développé et structuré. Même aujourd'hui, le secteur public demeure le secteur dominant. Le territoire algérien est divisé en 185 *secteurs sanitaires* qui ont pour mission la prise en charge de l'ensemble des problèmes de santé du bassin de population placé sous leur responsabilité. Chaque secteur sanitaire comprend habituellement au moins un *hôpital général* et plusieurs *polycliniques*, *centres de santé* et *salles de soins* regroupées en sous secteurs sanitaires. Les polycliniques et les centres de santé délivrent des soins primaires et secondaires : consultations de médecine générale et de médecine spécialisée, explorations de base. Certaines de ces structures comprennent des lits d'hospitalisation. Les salles de soins ne disposent normalement pas de médecins. Elles assurent des soins très simples de type injections ou pansements. Néanmoins, dans certaines régions où les polycliniques et centres de santé sont trop éloignés de la population, les secteurs sanitaires ont dû médicaliser certaines salles de soins (dans le sud du pays notamment). L'ensemble de ces établissements sont censés référer leurs patients vers l'hôpital du secteur sanitaire, voire vers un établissement hospitalier spécialisé (EHS) ou un centre hospitalo-universitaire (CHU), si leur état l'exige. Au total 13 CHU et 32 EHS dispensent les soins secondaires et tertiaires. Ils reçoivent des patients venant de plusieurs wilayas voire, pour certains d'entre eux, de toute l'Algérie. Les CHU assurent des tâches de formation et de recherche, en plus de la délivrance des soins. Les EHS

¹⁴⁵ Le Bacille Calmette Guérin (BCG) est le vaccin le plus utilisé dans le monde. Il a été mis au point dans les années 30 et reste aujourd'hui le seul vaccin disponible contre la tuberculose.

¹⁴⁶ Sauf indication contraire, toutes les données figurant dans la présente section portent sur l'année 2004. Elles sont tirées de la carte sanitaire élaborée par le ministère de la Santé.

comprennent des hôpitaux psychiatriques et des hôpitaux centrés sur une spécialité (cardiologie, néphrologie, ...).

8.10 Avec 1,77 lit public / 1 000 habitants en 2004, l'Algérie a un ratio plus faible que les pays de niveau de revenu comparable¹⁴⁷ mais plus favorable que les pays voisins (ratio de 1,73 en 2002 en Tunisie et 0,78 en 2004 au Maroc). Malgré le développement rapide du secteur privé, la très grande majorité des lits se trouve dans le secteur public (96% en 2001). Le nombre de médecins par rapport à la population affiche une tendance analogue. En effet, le ratio de 1,2 médecin pour 1 000 habitants est inférieur à la moyenne des pays à revenu moyen inférieur (1,49 en 2004), mais reste légèrement supérieur à la moyenne des pays MENA (1, 18) en 2004. En 2003, il y avait 23 416 médecins et chirurgiens dentistes exerçant dans le secteur public (MOHPR 2003c). Ce nombre est en augmentation lente, mais constante, depuis le début des années 90. En 1991, on comptait 19 801 médecins et chirurgiens dentistes dans le secteur public (chiffre qui a augmenté de 18 % entre 1991 et 2003). Au cours de cette période, la population algérienne a progressé exactement au même rythme, si bien que le nombre de médecins publics pour 1 000 habitants est demeuré pratiquement inchangé (baissant de 0,77 à 0,74). La forte hausse des médecins exerçant dans le privé (voir ci-dessous) a toutefois permis de faire augmenter le ratio global de médecins / 1000 habitants de 1,05 à 1,21 entre 1991 et 2003.

8.11 L'émergence du secteur privé est un phénomène récent. Il a fallu attendre l'année 1998 pour que soit adoptée une loi permettant le développement des cliniques privées (Loi du 3 mai 1998). Le nombre de cliniques avec possibilité d'hospitalisation est passé de 2 en 1990 à 69 en 2004 (Tableau A.7.9). Auparavant, seule était autorisée l'exploitation de cabinets médicaux, de laboratoires d'analyse et de maternités. Des prestataires de soins privés se sont implantés progressivement sur l'ensemble du pays, même s'ils sont beaucoup plus nombreux dans les principales villes des wilayas du nord du pays (Alger, Oran, Annaba et Tizi-Ouzou). Le secteur privé reste toutefois assez mal connu des autorités algériennes et les données le concernant sont rares et souvent incomplètes. Une fois l'autorisation d'exercer accordée, les pouvoirs publics n'exercent aucun contrôle sur son activité et sur la qualité des soins qui y sont dispensés.

8.12 La croissance du nombre de médecins exerçant dans le secteur privé a été spectaculaire au cours des années récentes. Le nombre de médecins a plus que doublé en passant de 7 240 en 1991 à 15 268 en 2003 (soit un accroissement de 110 %). En 2003, 44 % des médecins spécialistes et 34 % des généralistes exerçaient dans le secteur privé. Les écarts de rémunérations entre le secteur public et le secteur privé, surtout pour les spécialistes, font que de plus en plus de professionnels de santé choisissent d'exercer dans le privé.

8.13 En matière de lits d'hospitalisation, l'apport du secteur privé progresse mais reste faible. En revanche, le secteur privé dispose d'une part significative des équipements d'imagerie médicale, surtout les plus coûteux : en 2000, il possédait 89% des scanners, 45% des échographes et 17% des appareils de radio en état de marche. Il disposait également de 14% des blocs chirurgicaux.

8.14 Les autres prestataires de soins jouent un rôle mineur. En dehors des structures qui relèvent du ministère de la santé et du secteur privé, il existe des établissements de soins qui relèvent d'autres ministères (ministère de défense en particulier) ou d'autres institutions et entreprises publiques. Ces établissements sont destinés à soigner le personnel des organismes concernés. En 2001, on dénombrait ainsi 464 centres médicaux -sociaux et 94 centres de médecine du travail regroupant 935 médecins et chirurgiens dentistes et 949 infirmiers et aide soignants. La CNAS, quant à elle, gère

¹⁴⁷ Les comparaisons ne sont toutefois pas évidentes, dans la mesure où les données WDI 2005 concernant le ratio lits / 1000 habitants datent de 1996. Elles permettent toutefois de donner des ordres de grandeur (ratio de 3 pour les pays à revenu moyen inférieur en 1996).

en direct un hôpital et un réseau de polycliniques. L'importance de ce réseau s'est considérablement réduite depuis 1987, année au cours de laquelle l'essentiel du réseau de la CNAS a été transféré au ministère de la santé.

Couverture maladie

8.15 **En principe, tous les Algériens bénéficient d'une couverture maladie.** Le système de sécurité sociale prend en charge les personnes qui remplissent les critères d'assujettissement. Il existe deux caisses d'assurance maladie—la CNAS et la Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés (CASNOS).

- La CNAS couvre les salariés, leurs ayants droit et certaines catégories de la population qui lui ont été rattachées par la loi (étudiants, handicapés sans activité professionnelle et bénéficiaires du soutien de l'Etat aux démunis). Six millions de personnes sont affiliées à la CNAS, dont trois millions d'assurés actifs. En prenant en compte les ayants-droit, près de 24 millions de personnes seraient couvertes par la CNAS, soit environ 73% de la population totale en 2004. Elle est financée, à titre principal, par une partie des 34,5% de cotisations sociales payés par les employeurs et les salariés.¹⁴⁸
- La CASNOS, quant à elle, couvre les travailleurs indépendants et leurs ayant droit (commerçants, artisans, agriculteurs, professions libérales...). Le taux de cotisation est de 15%, dont 7,5% reviennent à la branche maladie. Sur les 1,2 million d'affiliés potentiels, seuls 450 000 seraient à jour de leur cotisation.

8.16 **Le panier de soins pris en charge par les caisses est défini de façon très large, si bien qu'il inclut quasiment tous les soins curatifs et préventifs possibles (cf. loi du 2 juillet 1983 sur les assurances sociales).** Les caisses couvrent l'ensemble des soins délivrés dans les structures publiques à leurs affiliés par l'intermédiaire du "forfait hôpitaux" (voir ci-dessous). Les soins reçus dans le privé et les médicaments remboursables, quant à eux, sont remboursés à hauteur de 80% des tarifs réglementaires. Dans certains cas, - maladies chroniques, hospitalisation supérieure à 30 jours, retraités touchant une faible retraite...-, le taux est porté à 100%. Toutefois, les tarifs réglementaires n'ont pas été revus depuis 1987. Leur montant est donc aujourd'hui très inférieur aux tarifs pratiqués dans le privé, si bien que les remboursements de la sécurité sociale ont une valeur quasiment "symbolique".

8.17 **Enfin, les démunis qui ne sont pas rattachés à la CNAS sont pris en charge directement par l'Etat (ministère de l'emploi et de la solidarité nationale).** Leurs dépenses de soins sont couvertes par la part de la dotation de fonctionnement des établissements financée par l'Etat (voir ci-dessous). Aucun panier de soins n'est défini et tous les soins dispensés dans le secteur public sont pris en charge. En revanche, les dépenses que pourraient supporter les démunis dans le secteur privé ne sont pas remboursées par l'Etat.

¹⁴⁸ Ces cotisations couvrent des prestations retraites, chômage, accidents du travail et l'ensemble maladie / maternité / invalidité / décès qui correspond au champ de la CNAS. La dernière répartition date d'un décret de 2000. Il attribue 14% sur les 34,5% à la CNAS (12,5% à la charge de l'employeur et 1,5% à la charge de l'employé). S'agissant des assurés "non salariés", l'Etat verse pour leur compte une cotisation à taux réduit : 6% du salaire national minimum garanti (SNMG) pour les démunis (cotisation prise en charge par l'Etat), 2% du SNMG pour les étudiants...

C. CADRE INSTITUTIONNEL ET STRATEGIE SECTORIELLE

*Le cadre institutionnel actuel ne permet pas une bonne gestion du système de santé*¹⁴⁹

8.18 **Le manque de coopération entre les services d'administration centrale nuit au pilotage du système.** Plusieurs départements ministériels interviennent dans la gestion du système de santé. Les départements les plus impliqués sont le ministère de la Santé, qui donne les grandes orientations et assure la gestion globale du système ; le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, qui assure la tutelle des caisses d'assurance maladie ; le ministère des Finances qui, avec le ministère de la Santé, négocie le budget de la santé publique ; et le ministère de l'Enseignement supérieur, à qui incombe au premier chef la formation des médecins. Pour que le système fonctionne correctement, ces institutions doivent collaborer de façon satisfaisante. Malheureusement, la collaboration interministérielle est très limitée. En outre, les rapports entre le ministère de la Santé et le ministère du Travail et de la Sécurité sociale sont rendus difficiles par le problème non résolu des modalités de partage des coûts de fonctionnement des établissements publics de soins. Par ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur fixe le contenu du programme des facultés de médecine sans que le ministère de la santé puisse réellement influencer sa décision, alors qu'il est sans doute le mieux à même d'apprécier les besoins.

8.18 **La coordination est également peu satisfaisante au sein des principaux départements ministériels.** Le ministère de la Santé, par exemple, fixe les priorités en matière de santé publique sans tenir compte des ressources financières réellement disponibles. Il y a lieu de renforcer les contacts et le partage de l'information entre les institutions responsables de ces questions.

8.19 **Une autre source de difficulté est la séparation entre l'autorité chargée des dépenses d'investissement et celle responsable des dépenses de fonctionnement des établissements publics de santé.** L'organisation retenue au sein du ministère de la santé est le reflet de celle qui existe au sein du ministère des finances où, jusqu'à présent, deux sous-directions différentes de la direction du budget s'occupent des investissements et des dépenses de fonctionnement. De même, les négociations portant sur les crédits d'investissement et les crédits de fonctionnement se déroulent séparément. Dès lors, les charges récurrentes nécessaires au bon fonctionnement d'un projet d'investissement ne sont pas toujours prévues dès le premier exercice au cours duquel un investissement est achevé, avec des conséquences négatives sur l'utilisation des nouveaux centres de soins ou équipements financés. Par ailleurs, il n'y a pas de vision globale du secteur au sein du ministère des finances. Chacun des responsable "investissements" et "fonctionnement" suit un très grand nombre de secteurs différents puisqu'il ne couvre qu'une partie d'entre eux. Ils ont donc du mal à connaître dans le détail les très nombreux dossiers dont ils ont la charge, ce qui ne leur permet pas d'exercer au mieux leur rôle de financeur du système.

8.20 **Les efforts entrepris par le Ministère des Finances pour mettre en place des systèmes de budgétisation par programme et par objectif contribuent à améliorer la coordination.**

L'efficacité du système de gestion est entravée par la fragmentation institutionnelle

8.21 **L'absence d'acteur fort au niveau local porte préjudice à la gestion du système** (voir Annexe T). Il existe cinq *régions sanitaires* (Centre, Est, Ouest, Sud-Est et Sud-Ouest). Au niveau de chacune d'entre elle, a été mis en place un *conseil régional de la santé* (1997). Ces organismes regroupent les principaux acteurs du système (Etat, caisses de sécurité sociale, médecins,

¹⁴⁹ La description des fonctions par institution dans le système de santé figure à l'Annexe T.

associations...) et constituent une structure de coordination et de concertation dans le domaine de la santé. Ils remplissent un rôle essentiellement consultatif et leurs responsabilités opérationnelles sont très limitées. Par ailleurs, chacune des 48 wilayas est dotée d'une Direction de la santé et de la population (DSP), qui représente le ministère de la Santé au niveau déconcentré. Le décret du 14 juillet 1997 qui régit leur organisation et leur fonctionnement leur donne des missions très larges: pilotage et coordination des actions de santé publique, action en faveur de la hiérarchisation des soins, répartition des ressources des établissements de soins, évaluation et contrôle de leur action, suivi des investissements, des programmes de formation.. Cependant, elles ne disposent pas des moyens suffisants pour exécuter dans de bonnes conditions l'ensemble de ces tâches et être un relais efficace du ministère de la santé au niveau local. De plus, l'échelon « wilaya » ne possède sans doute pas une taille critique suffisante pour traiter des questions relatives à l'organisation de l'offre de soins.

8.22 La décentralisation du système de santé est très limitée. De ce fait, l'administration centrale est incapable d'accomplir ce qui doit être sa mission première, à savoir, le pilotage global du système.

8.23 La gestion des hôpitaux est excessivement rigide. Les hôpitaux sont des établissements publics administratifs (EPA). Les EPA s'apparentent à une administration classique : ils appliquent les règles standards de la comptabilité publique et leur personnel est régi par le statut de la fonction publique. Dans le domaine budgétaire, les gestionnaires ont très peu d'autonomie. En matière de dépenses courantes, si le gestionnaire d'un hôpital souhaite effectuer des transferts de crédits d'un titre à l'autre (à l'exception des dépenses de personnel auxquelles il est interdit de toucher), il doit obtenir un accord du ministère de la santé au niveau central, accord qui se matérialise par un arrêté ministériel.

8.24 Les rapports entre les hôpitaux et l'administration centrale ne sont pas satisfaisants. Les gestionnaires d'hôpitaux sont soumis à une tutelle très stricte en raison de leur statut (nombreux contrôles a priori...), ce qui limite leur capacité d'initiative. Dans le même temps, ils ne disposent pas d'objectifs précis de la part de l'Etat qui permettraient d'orienter leur action. Il n'existe ainsi pas de dispositif de contractualisation entre les DSP ou le ministère et les établissements de santé qui permettraient de définir les résultats à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Enfin, leur activité et leurs performances ne sont quasiment pas évaluées par la tutelle.

8.25 La procédure budgétaire ne repose pas sur l'application d'orientations stratégiques. Du fait de la fragmentation institutionnelle, la préparation du budget de fonctionnement s'opère de façon assez « mécanique », sans forcément de lien avec les besoins réels des établissements.

- Les hôpitaux reçoivent très peu d'orientations des DSP ou de l'administration centrale lors de la préparation de leurs prévisions budgétaires. Il n'y a pas d'indications concernant le rythme d'accroissement des dépenses, les activités prioritaires, etc.
- Les budgets des hôpitaux sont essentiellement basés sur le budget de l'année précédente avec une légère augmentation.
- Les DSP reçoivent les demandes de crédits budgétaires des hôpitaux et les transmettent au ministère de la Santé sans modifications importantes.
- Le ministère de la Santé négocie avec le ministère des Finances sur la base de ces propositions budgétaires.

8.26 En ce qui concerne le budget d'investissement, il convient d'établir une distinction entre les projets d'investissement gérés au niveau central et ceux qui sont décentralisés. Seuls les investissements concernant les centres hospitalo-universitaires (CHU) et certaines structures hospitalières spécialisées sont gérés au niveau central. Pour ce type d'investissements, le circuit de décision est relativement simple et cohérent : le ministère sélectionne des projets qu'il estime utile sur

la base des informations dont il dispose et de ses priorités. Les difficultés susceptibles de survenir ne sont donc directement pas liées à la procédure budgétaire mais à d'autres facteurs : lacunes de la carte sanitaire, manque d'information précise sur l'activité et la performance des établissements, capacités insuffisantes de préparation des projets (voir plus loin). En revanche, pour les investissements gérés au niveau local (DSP et Wali), la procédure budgétaire souffre de nombreuses insuffisances :

- Les hôpitaux soumettent leurs besoins aux DSP et au wali. Le wali prend la décision, le DSP jouant essentiellement un rôle de conseiller technique. Les projets retenus peuvent donc être influencés autant par le contexte politique local que par des considérations techniques.
- Une fois arrivé au ministère de la Santé, le projet d'investissement proposé est transmis au ministère des Finances.
- Les budgets d'investissement sont alloués aux wilayas de façon globale.

Stratégie sectorielle

8.27 Malgré les efforts des autorités pour esquisser des stratégies partielles, ce n'est que jusqu'au mois d'octobre 2006 que les nombreux travaux de réflexion stratégique développés au ministère de la santé ont été synthétisés dans un document stratégique global pour le secteur. Le document précédant est l'avant-projet de loi sanitaire, qui a été élaboré en 2003¹⁵⁰. L'exposé des motifs de ce texte montre en quoi le contexte a changé depuis la loi sanitaire de 1985 et pourquoi des réformes s'avèrent nécessaires. Il présente les principaux objectifs de la réforme préconisée ainsi que les mesures contenues dans la loi (Encadré 8.1). Il constitue un excellent point de départ. Ensuite, la stratégie complète est approuvée le 7 octobre 2006 (*Politique nationale de la santé*—Ministère de la santé, 2006).¹⁵¹

8.28 Un effort considérable est accompli pour la collecte des données et l'analyse du système de santé. Un annuaire statistique annuel est publié par le ministère de la santé. Il regroupe des données sur les ressources du système et sur leur utilisation. Le document *La santé des Algériennes et des Algériens*, permet quant à lui de disposer chaque année d'une assez bonne photographie de l'état de santé de la population et du système de soin. La "carte sanitaire" a été partiellement actualisée en 2005. Le rapport sur la réforme hospitalière, non encore rendu public à ce jour, comprend de nombreuses analyses et propositions de réformes particulièrement utiles. Enfin, pour la première fois en mai 2003, des comptes nationaux de la santé ont été publiés. A cet égard, il sera important de réussir à renouveler cet exercice de façon régulière, ce qui nécessitera de dégager les moyens nécessaires, comme le souligne en conclusion le rapport sur les CNS.

¹⁵⁰ Le premier projet a été révisé sans modification majeure. Toutefois, l'avenir de ce projet de loi apparaît incertain.

¹⁵¹ La rapide finalisation de la stratégie peut être un résultat indirect des discussions préliminaires de la revue avec les autorités du ministère pendant le séminaire du mois de juillet 2006. A ce stade-là, les autorités avaient déjà fait part de leur préparations conduisant à sa finalisation urgente.

Encadré 8.1 Contenu de l'avant-projet de loi sanitaire (février 2003)

Le préambule de ce projet de loi insiste sur la nécessité d'adapter le système de santé aux nouveaux défis—notamment, les transitions épidémiologique et démographique et les attentes croissantes de la population en matière de protection et de qualité des soins. Il expose en détail les principes qui sous-tendent le projet de loi, lesquels reflètent les principaux objectifs du système de santé, à savoir :

- l'universalité et l'équité dans l'accès aux soins
- la solidarité, l'équité et la continuité des soins
- l'utilisation rationnelle des établissements de soins
- la décentralisation et l'« intersectorialité »
- l'évaluation et le contrôle

Plusieurs mesures sont proposées pour relever les nouveaux défis et réaliser ces objectifs.

1. Créer un Conseil national de la santé avec pour mission de définir les priorités de santé publique et de préparer des rapports sur l'état de santé de la population.
2. Mettre en œuvre une série de mesures telles que le dépistage et le traitement gratuits des maladies non transmissibles.
3. Concevoir des programmes de santé spécifiques pour les groupes vulnérables tels que les mères et enfants, les femmes, les adolescents, les personnes âgées et les indigents.
4. Décentraliser le système de santé à travers la création de régions sanitaires, d'agences régionales sanitaires et de programmes régionaux de santé.
5. Intégrer le secteur privé dans la politique gouvernementale en soumettant les prestataires privés aux mêmes règles générales que les établissements de santé publique et en subordonnant l'exercice de leur activité à la signature de contrats avec le ministère de la Santé.
6. Développer des systèmes d'information à tous les niveaux du secteur de la santé.
7. Créer un organe chargé d'accréditer et d'évaluer les services de santé.
8. Créer un nouveau statut pour les établissements de santé publics pour leur donner une autonomie plus large.
9. Obliger les hôpitaux publics à signer des contrats avec les agences régionales de santé pour pouvoir bénéficier des subventions de l'État.
10. Préparer des comptes nationaux de la santé chaque année.

Source : Banque mondiale

8.29 Mais certaines lacunes rendent difficiles l'élaboration d'une stratégie efficace. La carte sanitaire ne contient pas de données épidémiologiques. Il est donc impossible d'établir le lien entre les établissements et les équipements d'une part, et les besoins en matière de santé publique d'autre part. Elle contient, depuis 2005, des données sur les capacités du secteur privé mais elle ne le prend toujours pas en compte sans ces projections. Enfin les normes ambitieuses qu'elle contient en matière de taux d'équipement (ratio lits/habitant notamment) n'ont pas été actualisées depuis les années 1980 et méritent un réexamen. A notre connaissance, il n'existe pas non plus d'analyse de l'utilisation du système de soins en fonction du niveau de revenu. Les comptes nationaux de la santé n'en comportent pas. Pourtant, de telles données permettraient de savoir si des efforts particuliers doivent être faits pour améliorer l'accès à la santé des plus démunis. Enfin, il existe très peu de données sur l'activité des établissements et sur la qualité des soins qui y sont dispensés.

8.30 Les données ne sont pas largement diffusées. Certains documents semblent parfois être connus et/ou utilisés par les seuls services qui les ont élaborés alors qu'ils devraient servir à orienter l'action de l'ensemble du ministère de la santé (cas de la carte sanitaire par exemple). Dans le domaine de la santé publique, de nombreux programmes thématiques sont définis en fonction notamment des problèmes relevés dans les wilayas : lutte contre les infections nosocomiales ou encore programme

national de lutte contre la tuberculose, pour prendre deux exemples récents. Cependant, le lien entre ces programmes et les financements à mobiliser pour les mettre en œuvre n'est pas toujours fait.

8.31 Pour finir, il faut insister sur le fait que la plupart des difficultés décrites peuvent s'expliquer par une insuffisance de moyens en termes de systèmes d'information et de personnels qualifiés, tant au niveau central qu'au niveau des wilayas. A titre d'illustration, la direction de la Planification au sein du ministère dispose d'un seul expert en technologie de l'information et d'un statisticien, alors que l'informatisation du système et le recueil et l'exploitation de données statistiques font partie de ses missions.

Tableau 8.1 Évolution des dépenses de santé (% du PIB sauf indication contraire)

	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses de santé (milliards de dinars)	106	117	145	165	192
Dépenses de santé	3,8	3,7	3,6	3,9	4,3
Dépenses privées de santé	1,3	1,2	1,1	1	1,1
Dépenses publiques de santé	2,5	2,5	2,5	2,9	3,2
Mémo : PIB (milliards de dinars)	2 782	3 168	4 023	4 236	4 455

Source : IDM 2005

Tableau 8.2 Comparaisons internationales des dépenses de santé (données de 2002)

Pays	PIB par habitant (USD)	Dépenses de santé par habitant (USD)	Dépenses de santé par habitant (en 2002 USD PPP)	Dépenses publiques de santé (% PIB)	Dépenses privées de santé (% PIB)	Dépenses totales de santé (% PIB)
Algérie	1 823	77	249	3,2	1,1	4,3
Égypte	1 600	59	174	1,8	3,1	4,9
Iran	1 630	104	340	2,9	3,1	6,0
Jordanie	1 796	165	375	4,3	5,0	9,3
Maroc	1 234	55	172	1,5	3,1	4,6
Tunisie	2 122	126	396	2,9	2,9	5,8
Région MENA	1 789	80	n.c.	2,5	2,9	5,4
Pays à revenu intermédiaire	1 829	107	n.c.	2,9	3,1	6,0
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	1 324	75	n.c.	2,5	3,3	5,8

Source : Indicateurs du développement dans le monde, 2005

NB : n.c. = non connu

D. TENDANCES GENERALES DES DEPENSES PUBLIQUES

Évolution des dépenses¹⁵²

8.32 **Dans l'ensemble, les ressources consacrées à la santé se situent à un niveau relativement faible.** Les dépenses de santé sont passées de 106 milliards de dinars en 1998 à 192 milliards de dinars en 2002, soit un accroissement de 81 % (Tableau 8.1). L'importance de cet accroissement doit toutefois être replacée dans son contexte : en proportion du PIB, ces dépenses n'ont augmenté que de 3,8 % à 4,3 % au cours de cette période (de 4,9 à 6,3% par rapport au PIB hors hydrocarbures). Le niveau de dépenses totales de santé est donc relativement faible par rapport à celui d'autres pays ayant des niveaux de revenu comparables. (Tableau 8.2).

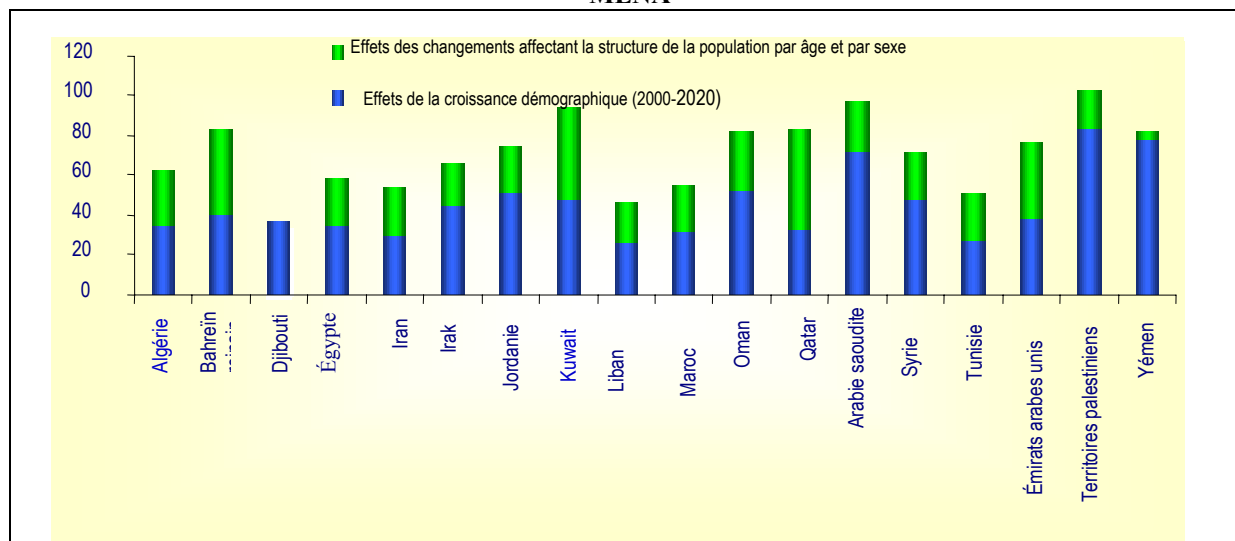
8.33 **L'Algérie est confrontée à une forte hausse des besoins en matière de santé qui nécessitent des efforts soutenus pour maîtriser les dépenses et les réformes permettant de générer des marges de manoeuvre budgétaires.** Selon les estimations de la Banque mondiale la transition démographique à elle seule fera augmenter les dépenses de santé de 60 % en valeur réelle entre 2000 et 2020 (Graphique 8.6)¹⁵³. Mais d'autres facteurs entreront également en jeu :

- La *transition épidémiologique* est en cours. L'Algérie sera confrontée à des coûts considérables à mesure que la proportion des maladies chroniques augmentera et elle devra en même temps poursuivre la lutte contre les maladies transmissibles telle que la tuberculose.
- Les *progrès de la médecine* vont, quant à eux, entraîner l'introduction de nouvelles technologies et de nouvelles molécules coûteuses pour répondre aux attentes des populations. Dans le domaine du médicament par exemple, 3 000 « présentations » sont aujourd'hui remboursées en ville ou fournies à l'hôpital. A titre de comparaison, la France rembourse 6 057 présentations en ville (2 804 sont enregistrées mais non remboursées) et les présentations pour usage hospitalier s'élèvent à 5 677.
- Les *professionnels de santé* du secteur public revendiquent des hausses de salaires, sur la base notamment de comparaisons avec les rémunérations pratiquées dans le privé. Les augmentations conséquentes intervenues au cours des dernières années pourraient se poursuivre avec, là encore, un impact sur les dépenses publiques (Voir l'analyse des dépenses de fonctionnement au Tableau 8.6).
- Enfin, les *actes effectués dans le privé* sont actuellement remboursés par la sécurité sociale sur la base de tarifs qui n'ont pas été révisés depuis 1987, ce qui réduit artificiellement les dépenses publiques. Le tarif sur la base duquel est remboursée une consultation chez un généraliste s'élève ainsi à 50 DA alors que ce type de consultation est facturé environ 400 DA aux patients. Pour une consultation chez un spécialiste, le tarif est de 100 DA, là où le patient doit payer environ 700 DA. La révision de ces tarifs est en cours, ce qui pourrait conduire à une hausse des dépenses publiques de santé, voire à une hausse des dépenses globales si, comme cela est probable, de meilleures conditions de remboursement font augmenter le nombre d'actes dispensés dans le secteur privé.

¹⁵² Les chiffres utilisés dans cette section sont tirés du WDI (2005). L'Algérie a élaboré les comptes nationaux de la santé pour la première fois en 2003. Ce rapport couvre seulement les années 2000 et 2001, et ne permet pas la comparaison des dépenses totales de santé sur des périodes plus longues, ni la répartition des dépenses entre les secteurs public et privé. L'utilisation des données de ce rapport facilite également des comparaisons internationales. Dans la suite de la présente étude, les données plus détaillées sur l'Algérie sont utilisées de façon générale pour des analyses plus approfondies de la répartition, de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques de santé.

¹⁵³ Cette estimation suppose que les dépenses de santé par âge et par sexe restent constantes. Étant donné que les données sur les dépenses de santé par âge et par sexe ne sont généralement pas disponibles pour les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu, l'unité de mesure utilisée est pour les États-Unis. En conséquence, l'impact de l'âge pourrait être surestimé, compte tenu du niveau très élevé de la technologie et des ressources qui, aux États-Unis, sont consacrées prioritairement aux plus âgées.

Graphique 8.6 Impact des changements démographiques futurs sur les dépenses de santé dans la région MENA



Source : Banque mondiale, 2002b

Financement partagé entre l'Etat et le Sécurité Sociale

8.34 **La loi de finances de 1992 prévoit que le financement des établissements de santé publique soit partagé "sur la base de rapports contractuels liant la sécurité sociale et le ministère de la santé".** Les modalités de tels contrats doivent être fixées par voie réglementaire. Par ailleurs, le partage opéré depuis la loi de finances 1994 et réaffirmé chaque année par les lois de finances est clair : l'Etat doit financer "les dépenses de prévention, de formation, de recherche médicale et les soins prodigués aux démunis non assurés sociaux". La sécurité sociale, quant à elle, est censée couvrir la "charge médicale des assurés sociaux et de leurs ayants-droit". Enfin, il est également prévu que les dépenses relatives aux démunis soient financées par des crédits inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité nationale. Celui-ci utiliserait chaque année ces crédits pour verser une dotation au ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière¹⁵⁴ représentative du coût des soins délivrés aux démunis.

8.35 **Toutefois, en pratique, ces dispositions juridiques n'ont jamais été appliquées.** Chaque année, la contribution de la sécurité sociale est fixée par le ministère des finances de façon forfaitaire, sans prise en compte du coût pour les établissements lié à la prise en charge de patients assurés sociaux. En réalité, les modalités de partage du financement entre l'Etat et la sécurité sociale tiennent essentiellement compte des besoins de financement, tels qu'exprimés par les établissements de soins, et des capacités contributives de chacun des deux financeurs. Ceci explique que l'on observe des variations importantes au cours du temps sans lien avec l'évolution des effectifs couverts par les deux financeurs (voir tableau A.7.5 pour l'évolution au cours des 25 dernières années). Enfin, le partage du financement est rendu encore plus complexe et opaque par le fait qu'une partie des démunis sont pris en charge par la CNAS moyennant une cotisation forfaitaire versée par l'Etat.

8.36 **Le retard pris dans la mise en place de la contractualisation est dommageable pour le système de financement des dépenses de santé.** D'une part, l'Etat ignore s'il subventionne le système de sécurité sociale et, si c'est le cas, à quelle hauteur il le subventionne. D'autre part, la sécurité sociale

¹⁵⁴ Dans la suite du rapport, par souci de simplicité, le ministère de la santé, de la population et de la réforme hospitalière est appelé "ministère de la santé".

se comporte en acheteur de soins « aveugle » et il n'y a pas de réelle séparation financeur / fournisseur de soins capable d'inciter les établissements de santé à améliorer leur efficacité et la qualité des soins. Enfin, cette situation génère des tensions entre le ministère du travail et de la sécurité sociale, le ministère des finances et le ministère de la santé.

8.37 Les efforts visant à mettre en place la contractualisation se heurtent à de nombreux obstacles. Faute de fichiers constitués et/ou à jour, il n'est pas possible d'identifier de façon précise les démunis et les assurés sociaux. A supposer que cette étape soit franchie, il faudrait ensuite fournir des cartes différentes à chacune des personnes appartenant à ces deux groupes, pouvoir suivre les coûts liés à chaque patient dans les établissements publics de soins et définir une méthode de tarification pour facturer les coûts aux différents financeurs. Sur ce dernier point, le ministère de la santé et le ministère du travail et de la sécurité sociale sont encore dans une phase de discussion. Le ministère de la santé défend une méthode reposant sur l'utilisation de "coûts moyens de journée", tandis que le ministère du travail et de la sécurité sociale prône la mise en place d'une tarification à la pathologie. En fait, le ministère de la santé cherche à éviter une méthode trop complexe que les hôpitaux ne pourraient pas appliquer faute de moyens techniques (systèmes d'information) et humains suffisants. Le ministère du travail et de la sécurité sociale quant à lui, souhaite retenir une méthode qui lui évite de devoir supporter le coût lié à l'inefficacité de certains établissements de santé. Il préférerait donc aller vers la définition de « normes » comme base de facturation. Quelle que soit la méthode finalement retenue, la mise en œuvre de la contractualisation constituera une grande avancée dans la gestion d'un système de santé algérien où les coûts unitaires ne sont généralement pas évalués.

Sources de financement

8.38 La répartition du financement de la santé révèle un pourcentage élevé de dépenses publiques (État et Sécurité sociale) et un très faible pourcentage de dépenses privées. Une estimation a été effectuée lors de la préparation des comptes nationaux de la santé pour l'année 2001 (Tableau 8.3)¹⁵⁵. En 2001, les dépenses publiques représentaient 74 % des dépenses totales de santé, contre 26 % pour les dépenses privées. Pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du nord, ces chiffres étaient respectivement de 46 % et 54 % ; et pour les pays à revenu intermédiaire, de 48 % et 52 % (Indicateurs du développement dans le monde 2005). Bien que révélateurs, ces chiffres appellent des réserves¹⁵⁶. Le système de sécurité sociale est la principale source de financement public. Il a contribué 41,6 % des ressources du secteur de la santé, tandis que les ressources budgétaires représentaient 33 %. Toutefois cette constatation doit également faire l'objet de réserves. En effet, si l'on considère les activités de soins et de prévention à l'exclusion des paiements en espèces financés par le système de sécurité sociale (indemnités maladie, pensions d'invalidité), la situation est relativement plus équilibrée. L'Etat financerait toujours 33% des dépenses de santé ainsi définies mais la sécurité sociale seulement 30%.

¹⁵⁵ Au-delà de 2001, les données à notre disposition pour des besoins d'interprétation sont beaucoup plus détaillées pour les « principales sources de financement » (Ministère de la Santé et la Sécurité sociale) que pour les autres sources de financement (ministères autres que le ministère de la Santé et les ménages).

¹⁵⁶ Les dépenses privées concernent avant tout les dépenses effectuées par les prestataires privés. Toutefois, il est particulièrement difficile de trouver des chiffres fiables, parce que le gouvernement ne collecte pas systématiquement les données sur cette activité. De façon générale, le secteur est assez mal connu des autorités et peu réglementé. La part des dépenses privées peut donc être sous-estimée dans les statistiques officielles. Une solution consisterait à mener régulièrement des enquêtes sur les dépenses de santé des ménages. Le rapport des Comptes nationaux de la santé, publié en mai 2003, a également recommandé que l'office national des statistiques s'intéresse à cette question.

Tableau 8.3 Sources de financement du système de santé, 2001

	Dépenses	% total	% PIB	% PIB HH
Budget				
Ministère de la Santé (budget de Fonctionnement	43,9	25,2%	1,0%	1,56%
Autres Ministères (budgets de fonctionnement)	6,9	4,0%	0,2%	0,24%
<i>Dépenses totales de fonctionnement</i>	<i>50,8</i>	<i>29,2%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,80%</i>
Ministère de la Santé (budget d'investissement	5,95	3,4%	0,14%	0,21%
Autres Ministères (budgets d'investissement)	0,6	0,3%	0,01%	0,02%
<i>Budget total d'investissement</i>	<i>6,6</i>	<i>3,8%</i>	<i>0,15%</i>	<i>0,23%</i>
<i>BUDGET TOTAL</i>	<i>57,37</i>	<i>32,9%</i>	<i>1,35%</i>	<i>2,04%</i>
Sécurité sociale	72,4	41,6%	1,7%	2,57%
Dépenses publiques totales	129,75	74,5%	0,00%	4,61%
Dépenses privées				
Mutuelles (coopératives d'assurance)	1,96	1,1%	0,05%	0,07%
Entreprises	1,90	1,1%	0,04%	0,07%
Investissement du secteur privé	5,21	3,0%	0,1%	0,18%
Ménages	35,15	20,2%	0,8%	1,25%
<i>Dépenses privées totales</i>	<i>44,22</i>	<i>25,4%</i>	<i>1,04%</i>	<i>1,57%</i>
Coopération internationale	0,2	0,1%	0%	0%
<i>Sources totales</i>	<i>174,18</i>	<i>100%</i>	<i>4,09%</i>	<i>6%</i>

Source : Comptes nationaux de la santé, Mai 2003.

Note : Les dépenses sont en milliards de dinars.

8.39 La plus grande partie du financement budgétaire du secteur de la santé, soit 87 % en 2001, provient du ministère de la Santé. D'autres départements ministériels apportent également leurs contributions : le ministère de la Défense finance les hôpitaux militaires ; le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prend en charge les salaires des médecins des CHU ; le ministère de l'Éducation et le ministère de la Jeunesse et des Sports mènent les activités de prévention ; d'autres ministères financent les établissements de santé destinés à des groupes sociaux bien précis. Toutefois, il n'existe pas de document officiel qui présente avec précision et tous les détails, les efforts consentis par l'État dans le secteur de la santé¹⁵⁷.

8.40 La part des dépenses du ministère de la Santé dans le budget de l'État est faible. La part des dépenses de fonctionnement totales a varié entre 3,9 % en 1996 et 5,2 % en 2005. Les données sur les dépenses d'investissement ne sont disponibles que pour 2001 et 2002. Ces données révèlent une très faible proportion des dépenses en capital du ministère de la santé par rapport au total des dépenses en capital de l'État, à 2 % et 1,2 % respectivement. En outre, si les investissements dans le secteur de la santé vont s'intensifier de façon significative en raison du programme quinquennal 2005-2009, la part de ce secteur dans le programme n'est que de 2 % (soit 85 milliards de dinars sur un total initial alloué par le PCSC de 4202.7 milliards de dinars). Cette situation tient en partie au fait que les investissements dans le secteur de la santé (à l'exception de quelques grands projets d'hôpitaux) sont par nature moins onéreux que ceux de secteurs tels que les transports et le logement.

¹⁵⁷ Cette question n'est abordée que dans les comptes nationaux de la santé ; et les auteurs de ce rapport n'avaient pas toutes les informations nécessaires. Ils ont notamment dû estimer les dépenses de santé du ministère de la Défense, ce dernier n'ayant pas fourni de données financières précises. Cette situation est susceptible de créer des difficultés de pilotage et de programmation, voire de créer certains problèmes de coordination entre les actions menées par tel ou tel ministère. Il serait donc souhaitable, à l'avenir, d'établir un document de synthèse annuel recensant l'ensemble des contributions de l'État au financement du secteur de la santé.

- **Les dépenses de santé du système de sécurité sociale ont, quant à elles, fortement augmenté ces dernières années.** Elles ont augmenté de 70 % entre 2000 et 2004 (Tableau 8.4). Elles proviennent pour l'essentiel de la CNAS, qui a fourni presque 96,5 % du montant total en 2004 contre 3,5 % pour la CASNOS.

	2000	2001	2002	2003	2004
CNAS	45,33	49,33	57,59	67,43	77,12
<i>Tendance n+1/n (%)</i>		8,8	16,7	17,1	1,4
CASNOS	1,17	1,47	1,63	2,18	2,89
<i>Tendance n+1/n (%)</i>		25,6	1,9	33,7	32,6
Total	46,50	50,80	59,22	69,61	80,01
<i>Tendance n+1/n (%)</i>		9,2	16,6	17,5	14,9

Source : Ministère du Travail et de la Sécurité sociale

NB : Les dépenses sont en milliards de dinars.

8.41 Il est peu probable que les ressources de la Sécurité sociale consacrées à la santé continuent d'augmenter à moyen terme au même rythme qu'au cours des dernières années. Le système de sécurité sociale doit faire face à un certain nombre de difficultés :

- L'évasion sociale est très répandue en Algérie, même s'il n'existe pas d'étude chiffrée précise permettant d'évaluer l'ampleur de la "sous-déclaration" et de la "non-déclaration". Ce phénomène concerne principalement la CASNOS qui prend en charge les non-salariés, même s'il est possible que la CNAS soit également touchée, notamment par la sous-déclaration. Lors de la revue des dépenses publiques des secteurs sociaux de 2002, il avait ainsi été estimé que seuls 20% des personnes qui devraient être affiliées à la CASNOS l'étaient réellement. Le ministère du travail et de la sécurité sociale, quant à lui, estime que seuls 450 000 cotisants sont à jour de leurs cotisations sur 1,2 million recensés. Plusieurs dizaines de milliards de dinars échapperaient ainsi au système de sécurité sociale. Ceci explique le fait que la CASNOS ne soit pas en mesure de contribuer au financement des hôpitaux contrairement à ce que prévoient les textes. L'importance de l'évasion sociale crée également des problèmes en termes d'équité puisque ceux qui ne payent pas leurs cotisations sont soignés dans les mêmes conditions, du moins dans le secteur public, que ceux qui contribuent. En effet, à part dans certains hôpitaux "pilotes", les établissements publics de soins ne vérifient pas si les patients qu'ils reçoivent sont à jour de leurs cotisations ou non.
- Au-delà de ce phénomène d'« évasion sociale », le taux élevé de chômage pèse sur les ressources de la sécurité sociale.
- Par ailleurs, le système public des pensions a presque toujours été déficitaire depuis le début des années 90 (ce déficit était de 6,35 milliards de dinars en 2004), essentiellement parce que les cotisations ne suivent pas le rythme des prestations, dans un contexte où les ratios de dépendance sont croissants¹⁵⁸.
- Enfin, le taux de cotisation de 34,5% pour l'ensemble du système de sécurité sociale est particulièrement important. Il semble très difficile d'envisager de l'augmenter sans peser sur l'emploi, alors que le taux de chômage est déjà très élevé.

8.42 La contribution des usagers au financement des services de santé du secteur public est faible. Le système de santé algérien est encore profondément influencé par la doctrine de la gratuité des soins. Ce principe figurait dans la constitution jusqu'en 1996. La constitution de 1996 ne

¹⁵⁸ Voir Banque Mondiale 2002a pour une analyse de cette question.

mentionne toutefois plus la gratuité des soins¹⁵⁹. En revanche, la loi du 17 février 1985 continue à y faire référence (article 20 et 22) même si, de façon contradictoire, elle prévoit la possibilité de faire contribuer les usagers (article 231). Indépendamment de ces considérations juridiques, le principe de la gratuité des soins dans le secteur public est profondément ancré dans les mentalités tant des patients que du personnel du système de santé. Seule une modeste contribution est demandée aux patients dans le secteur public. En théorie, chaque personne traitée dans un établissement public de soins doit acquitter une somme à l'acte. Cette somme correspond aux tarifs fixés en 1987 pour servir de base aux remboursements de la sécurité sociale dans le secteur privé. Ils sont très faibles par rapport au coût réel des soins et il existe de nombreuses exceptions légales (malades chroniques, enfants, démunis...) et non légales (sommes non réclamées lorsque le patient connaît des agents de l'hôpital, par exemple) permettant de ne pas payer cette participation. C'est pourquoi, la part des ressources propres des établissements publics de soins correspondant aux paiements directs des ménages reste systématiquement très faible (1,5 % du budget de fonctionnement des établissements de santé publique en 2003 (Tableau A.7.6)).

8.43 Pour tenter d'accroître les ressources du secteur public, un arrêté de revalorisation de la contribution demandée aux usagers avait été pris en janvier 2002, mais les dispositions de cet arrêté n'ont pas été mises en œuvre en raison d'une forte résistance de la population. Il faut dire que les augmentations envisagées étaient considérables (contributions de 250 DA contre 50 DA auparavant pour une consultation de médecine générale, de 450 DA contre 100 DA auparavant pour une consultation de médecine spécialisée). Par ailleurs, l'arrêté avait, semble-t-il, été préparé sans être soumis à la concertation avec les usagers du système de soins ou les professionnels de santé. Cette expérience "malheureuse" a, en tout état de cause, rendu très prudentes les autorités algériennes s'agissant d'une revalorisation de la participation des patients aux frais de santé.

8.44 Les dépenses privées finançant des prestations dans le secteur privé sont de trois ordres. Il s'agit tout d'abord des dépenses des mutuelles. Celles-ci sont au nombre de 35 et elles comptent 1,6 million d'adhérents. Elles complètent les prestations des caisses de sécurité sociale dans la limite de 100% du tarif réglementaire. Il s'agit ensuite des dépenses de santé de certaines grandes entreprises au profit de leurs salariés (financement de centres médico-sociaux et de centres de médecine du travail). Enfin, l'essentiel de ces dépenses vient des dépenses effectuées par les ménages qui se font soigner dans le secteur privé (Tableau A.7.7). Comme cela a été souligné précédemment, ces dépenses sont peu connues, faute de recensement systématique. Toutefois, il est probable que ces dépenses aient fortement augmenté au cours de ces dernières années, comme en témoigne le développement très rapide des prestataires de soins privés. Par ailleurs, l'appui international au secteur de santé a jusqu'ici été faible (2,7 millions de dollars US en 2001)¹⁶⁰. Cet appui vient simplement en appui à certains programmes nationaux (lutte contre le SIDA...).

Répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement

8.45 Les dépenses d'investissement ne représentent qu'une faible part des dépenses totales de santé. Les comptes nationaux de la santé de 2003 ont estimé que les dépenses d'investissement représentaient à peine 6,7 % des dépenses totales de santé en 2001. D'après la même source, le secteur privé a financé 45 % des investissements dans le secteur de la santé en 2001. Si ces chiffres doivent être considérés avec réserve, ils démontrent néanmoins combien il est nécessaire de tenir compte du secteur privé dans la planification de la santé et d'en réglementer l'activité. En outre, les évaluations des investissements réalisés par le secteur privé ont concerné uniquement les nouveaux investissements, excluant ainsi les investissements portant sur la remise en état et le remplacement d'équipements existants, ainsi que la réhabilitation des locaux. Il est donc possible que ces chiffres

¹⁵⁹ L'article 54 indique simplement que "Tous les citoyens ont droit à la protection de leur santé. L'Etat assure la prévention et la lutte contre les maladies épidémiques et endémiques".

¹⁶⁰ Aide en provenance de l'OMS, du FNUAP et de l'UNICEF.

aient sous-estimé le poids du secteur privé. Enfin, depuis 2001, les investissements de l'État ont connu une forte augmentation, ce qui peut avoir pour effet d'atténuer le poids du secteur privé. Toutefois, le nombre de cliniques privées augmente rapidement et il est fort probable que les investissements privés continuent aussi d'augmenter en volume.

8.46 L'essentiel des investissements de l'Etat dans le secteur de la santé sont financés par des crédits inscrits au budget du ministère de la Santé. Les données de 2001 révèlent que les investissements publics dans le domaine de la santé, mesurés en termes de crédits de paiement, représentaient 11 % des dépenses totales de santé de l'État, et que 91 % de ces dépenses étaient imputées sur le budget du ministère de la Santé, le reliquat étant affecté à d'autres ministères.

8.47 Pour satisfaire des besoins sans cesse croissants, le volume des crédits d'investissement a augmenté considérablement depuis 1999 (Tableau 8.5). Pendant la majeure partie des années 90, la politique d'ajustement fiscal et les moments difficiles qu'a traversés l'Algérie ont entraîné une baisse des investissements publics dans le domaine de la santé, ce qui a eu un impact négatif sur les infrastructures, la qualité et la quantité des établissements de santé. Les investissements ont repris depuis 1999. La santé est devenue un secteur prioritaire, notamment dans le cadre du Programme de soutien à la relance économique (PSRE) en 2001 et du Programme complémentaire de soutien à la croissance (PCSC) en 2005 (Encadré 8.2).

Tableau 8.5 Autorisations de programmes du Ministère de la Santé, 1998-2007 (milliards de dinars)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Autorisations de programmes	1 465	2 777	2 966	12 517	13 254	14 799	12 349	16 250	37 440	27 810
Évolution n+1/n (%)	n.c.	90	7	322	6	12	-17	32	130	-26

Source : Ministère de la Santé

8.48 Mais il serait souhaitable de remédier aux faiblesses relevées dans le processus d'investissement. Outre les difficultés mentionnées dans l'Encadré 8.2, les carences de la carte sanitaire comme outil de planification, et les problèmes liés à la procédure budgétaire, il paraît nécessaire d'insister sur les problèmes de suivi et de gestion suivants :

- Personne ne dispose d'une vision globale des investissements réalisés par des institutions différentes. Le ministère de la santé suit bien les investissements "centralisés" mais il ignore souvent le détail des investissements "déconcentrés". Il n'y a pas de synthèse des investissements réalisés par les autres ministères. Et les projets financés par la sécurité sociale ne sont pas toujours connus du ministère de la santé. Cette situation est susceptible de générer des problèmes de pilotage des investissements et de coordination entre les projets réalisés.
- La politique de maintenance est défaillante ainsi qu'en témoigne les taux de panne des équipements très élevés enregistrés dans les établissements de santé. A titre d'illustration, en 2003, 24% des échographes, 34% des endoscopes et 23% des incinérateurs étaient hors d'état de fonctionner¹⁶¹. Lorsque des équipements médicaux sont défectueux, ils ne sont généralement pas réparés. Si des crédits sont disponibles, ils sont remplacés par du matériel neuf. Ce phénomène a plusieurs explications : a) la maintenance n'est pas une priorité dans beaucoup d'hôpitaux ; b) il n'existe pas de politique de passation de marchés efficace ; c) l'Algérie manque de techniciens et de pièces de rechange dans le domaine de l'équipement médical. Pour tenter d'améliorer la situation, le ministère de la santé a pris des mesures à partir du 1er septembre 2005 obligeant à prévoir dans les contrats d'achat de matériel, des clauses renforçant les obligations des fournisseurs en matière de maintenance (engagement à disposer de techniciens compétents en Algérie, durée minimum de l'obligation de maintenance...).

¹⁶¹ Source : *Statistiques sanitaires – Année 2003*, ministère de la santé.

Encadré 8.2 Investissements dans le secteur de la santé dans le cadre du PCSC

Évalués à 81,5 milliards de dinars, les crédits affectés au secteur de la santé représentent à peine 2 % de l'enveloppe du PCSC. Moins de la moitié des autorisations de programmes pour la période 2005-2007 sont destinées à la construction de nouveaux établissements de santé, la plus grande partie étant consacrée à la modernisation des structures existantes (réhabilitation, acquisition d'équipements médicaux). Néanmoins, le montant de ces autorisations de programmes est important lorsqu'on le compare à celui des années précédentes. En effet, le montant total pour 2006 et 2007 est presque équivalent à celui des cinq années précédentes. Par ailleurs, le programme prévoit des projets à grande échelle pour un montant total de 30 milliards de dinars, tels que la construction de sept hôpitaux, quatre centres du cancer, cinq centres de gériatrie, 50 polycliniques et 100 maternités, ainsi que l'acquisition de matériel médical.

Il y a donc un grand risque que la mise en œuvre du PCSC exacerbe les lacunes constatées dans la gestion des projets d'investissement du secteur de la santé. La planification des investissements se fait de façon relativement empirique. Le choix global des projets à financer au titre du PCSC reflète une logique sous-jacente : harmoniser autant que possible le rapport lits/population dans l'ensemble du pays et créer des établissements spécialisés dans les domaines où les besoins sont plus pressants (notamment l'oncologie, l'orthopédie, la gériatrie et la psychiatrie). Mais aucune analyse détaillée des nombreuses données disponibles n'a été menée pour justifier ces choix plus en détail.

En outre, la planification des investissements telle qu'elle est réalisée par le ministère de la Santé comporte beaucoup de lacunes. Tout d'abord, dans le but d'en accélérer la mise en œuvre, de nombreux projets sont lancés sans une bonne étude de faisabilité. Ensuite, il n'existe pas en Algérie un cabinet d'études qui ait pour rôle d'aider le gouvernement à planifier et exécuter les grands projets d'investissements hospitaliers. Par ailleurs, très peu d'entrepreneurs en bâtiment étant spécialisés dans ce domaine, le processus d'appel d'offres est très souvent infructueux. Enfin, les services compétents au niveau des wilayas et du ministère de la Santé même n'ont pas suffisamment de personnel formé pour concevoir les grands projets, en évaluer les coûts, suivre leur exécution, et à terme, évaluer leur qualité et leur impact. Toutes ces lacunes peuvent créer de sérieux problèmes lors de la mise en œuvre du PCSC. En conséquence, les grands projets d'investissement auront besoin d'un renforcement des capacités pour être bien évalués, coordonnés et gérés par le ministère de la Santé et les wilayas.

Source : Banque mondiale

- Les établissements de soins ne comptabilisent pas les amortissements. Il est donc difficile d'anticiper leurs besoins en investissements et de disposer d'une situation précise du patrimoine des hôpitaux.

8.49 En revanche, rapportées au PIB, les dépenses de fonctionnement ont diminué de façon continue au cours de la dernière décennie. Les dépenses de fonctionnement sont classées en neuf « titres » dans le budget de l'administration centrale (Tableau 8.6). De 1994 à 1999, cette hausse s'expliquait principalement par la très forte inflation que connaissait l'Algérie. Sur cette période, l'inflation a été d'environ 75% en 5 ans. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement ont augmenté d'environ 78%. En revanche, depuis 1999, l'inflation a été relativement maîtrisée et la progression des dépenses correspond essentiellement à une dynamique propre au secteur de la santé : +76% pour les dépenses de fonctionnement entre 1999 et 2004, alors que la hausse des prix n'a été que de 12,6% sur la période. Les principaux postes de dépenses à l'origine de cette hausse sont :

Tableau 8.6 Dépenses de fonctionnement, 1994-2004 (en milliards de dinars et en %)

Catégorie de dépense	1994				1999				2004				Tendance sur 10 ans en valeur nominale (%)
	Montant	% du total	% du PIB	% PIB HH	Montant	% du total	% du PIB	% PIB HH	Montant	% du total	% du PIB	% PIB HH	
Personnel	21,503	70,5	1,44	1,86%	36,313	66,9	1,12	1,68%	58,057	60,6	0,95	1,53%	170
Formation	910	3,0	0,06	0,08%	1,338	2,5	0,04	0,06%	2,187	2,3	0,04	0,06%	140
Alimentation	700	2,3	0,05	0,06%	938	1,7	0,03	0,04%	1,828	1,9	0,03	0,05%	161
Médicaments	4,057	13,3	0,27	0,35%	9,258	17,1	0,29	0,43%	17,633	18,4	0,29	0,46%	335
Prévention	470	1,5	0,03	0,04%	1,161	2,1	0,04	0,05%	2,609	2,7	0,04	0,07%	455
Matériel													
médical	823	2,7	0,06	0,07%	1,861	3,4	0,06	0,09%	4,953	5,2	0,08	0,13%	502
Maintenance	450	1,5	0,03	0,04%	800	1,5	0,02	0,04%	2,730	2,9	0,04	0,07%	507
Services													
sociaux	370	1,2	0,02	0,03%	609	1,1	0,02	0,03%	1,037	1,1	0,02	0,03%	180
Autres	1,200	3,9	0,08	0,10%	1,998	3,7	0,06	0,09%	4,701	4,9	0,08	0,12%	292
Recherche													
médicale	30	0,1	0,002	0,003%	20	0,04	0,001	0,00%	40	0,04	0	0,00%	33
<i>Total</i>	30,513	100	2,05	2,64%	54,296	100	1,68	2,52%	95,775	100	1,56	2,52%	214

Source : Ministère de la Santé.

les dépenses de personnel, les dépenses de médicaments et les dépenses de matériel médical qui expliquent à eux trois 80% de l'augmentation enregistrée sur la période.¹⁶² Toutefois, en termes de PIB, les dépenses de fonctionnement ont diminué, passant de 2 % en 1994 à 1,6 % en 2004 (rapportée au PIB hors hydrocarbures, la baisse est toutefois beaucoup moins marquée de 2,6% à 2,5%).

8.50. L'accroissement des coûts salariaux a été maîtrisé. Entre 1994 et 2004, les coûts salariaux en pourcentage des dépenses de fonctionnement totales ont baissé de 10 % mais, avec 61 % du total, ils restent de loin la rubrique de dépenses la plus importante. Au plan international, ce taux n'est cependant pas particulièrement élevé (par exemple, la France avait 73 % en 2004 et le Maroc 76 % en 2003). La baisse récente des coûts salariaux peut s'expliquer par les accroissements substantiels qu'ont connus d'autres rubriques de dépenses (notamment les médicaments), aussi bien que par l'évolution des effectifs et des salaires. En effet, au cours des 15 dernières années, les effectifs ont évolué de façon lente, mais constante : +9,4 % entre 1991 et 2003 (Tableau 8.7). En conséquence, le nombre de professionnels dans les établissements de santé publique pour 1 000 habitants a baissé pendant cette période. La répartition des personnels entre les différentes grandes catégories est stable et semble relativement équilibrée. En particulier, la proportion des personnels administratif et technique—soit 34 %—se situe à un niveau acceptable (à titre de comparaison, ces catégories représentent 29 % des personnels des hôpitaux publics en France, où de nombreuses tâches telles que l'alimentation et la blanchisserie sont sous-traitées, ce qui n'est pas le cas en Algérie).

Tableau 8.7 Effectifs dans le secteur public

	1991		1996		2000		2003	
	Nombre	% total	Nombre	% total	Nombre	% total	Nombre	% total
Personnel médical	24 365	15,3	24 286	14,6	26 734	15,7	29 024	16,7
Personnel paramédical	83 362	52,5	84 065	50,4	85 717	50,3	86 205	49,6
Personnels administratif, technique et d'appui	51 036	32,2	58 514	35	57 793	34	58 478	34
<i>Total</i>	158 763	100	166 865	100	170 244	100	173 707	100

Source : Ministère de la Santé (Santé des Algériens 2003, pour le personnel médical ; Annuaire statistiques, pour les autres catégories de personnel)

8.51 Les augmentations de salaires ont été très modestes au cours des 15 dernières années. Le pouvoir d'achat des personnels des établissements de santé s'est détérioré entre 1994 et 1999 : les coûts salariaux ont augmenté de 69 %, tandis que l'inflation a progressé de 75 %, et les recrutements dans les établissements de santé ont augmenté. Depuis 1999, un certain effort de rattrapage a été entrepris. Les frais de personnel ont ainsi augmenté de 60% entre 1999 et 2004, tandis que l'inflation était de 12,6% sur la période et que les effectifs augmentaient d'environ 5%. A titre d'exemple, les salaires dans un établissement hospitalier spécialisé ont augmenté de 44% pour un professeur, 49% pour un spécialiste, 34% pour une infirmière diplômée d'Etat entre 2002 et 2005.

8.52 En dépit de ces augmentations récentes, essentiellement dues aux primes introduites en 2002 au profit de certaines catégories de personnel, les salaires dans les établissements publics de santé restent faibles, surtout lorsqu'on les compare à ceux du secteur privé. Malgré cette hausse récente, permise notamment par l'introduction de primes d'intéressement depuis 2002 pour certaines catégories de personnel, les salaires dans les établissements publics de soins restent bas, surtout si on les compare à ceux perçus dans le secteur privé. Ceci explique que

¹⁶² En revanche, aucun niveau de soins en particulier ne semble être à l'origine de la hausse des dépenses. En effet, la répartition des dépenses par niveau de soin est relativement stable, si l'on considère que les CHU et les EHS délivrent tous deux des soins secondaires et tertiaires (voir Tableau A.7.10).

pour compenser la faiblesse de leurs rémunérations dans le secteur public, de nombreux médecins profitent de la possibilité qui leur a été offerte par la loi du 19 août 1998 d'exercer une "activité complémentaire" dans le secteur privé. Toutefois, ce dispositif ne permet pas d'améliorer le niveau de vie de l'ensemble des personnels puisqu'il est réservé au seul "corps des spécialistes hospitalo-universitaires". Surtout, le fonctionnement des hôpitaux publics est perturbé par le fait qu'une partie des professionnels concernés ne respectent pas la limite d'une journée par semaine que leur impose la loi et que leur double appartenance les incite parfois à orienter les patients en mesure de payer vers le secteur privé. Aucune étude à grande échelle n'a été menée sur ces pratiques, mais elles sont évoquées tant dans la presse algérienne que dans les documents officiels du gouvernement. Le rapport 2003 sur *La santé des Algériennes et des Algériens* indique ainsi que "depuis la mise en application des textes concernant le temps complémentaire, les activités des établissements sont considérablement réduites à partir de 12h".

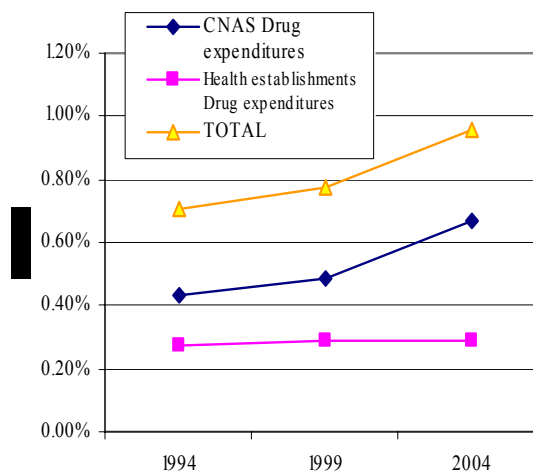
8.53 Ainsi, la maîtrise des coûts de fonctionnement ne se traduit pas nécessairement par une amélioration de l'efficacité des établissements de santé. La mise en relation des dépenses avec la quantité et la qualité des soins fournis montre que la performance du système est relativement insatisfaisante.

8.54 Les dépenses de médicament ont beaucoup augmenté au cours des 10 dernières années. Les dépenses de médicaments constituent la deuxième catégorie de dépenses de fonctionnement la plus importante, avec 18,4 % des dépenses totales. Cette croissance est similaire dans son évolution comme dans ces causes à celle observée pour les médicaments fournis en ville et remboursés par l'assurance maladie (voir Encadré 8.3).

Encadré 8.3 Le dynamisme des dépenses de médicaments

Ces dernières années, les dépenses de médicament financées par la sécurité sociale et l'Etat ont connu une très forte hausse (Graphique 8.8). Les remboursements de la CNAS sont passés de 0,4 % à 0,7 % du PIB entre 1994 et 2004 (de 0,56 à 1,08% du PIB hors hydrocarbures). Les dépenses de médicament dans les hôpitaux sont passées de 0,27 % à 0,29 % du PIB au cours de la même période (de 0,35 à 0,46% du PIB hors hydrocarbures). Les dépenses de médicaments par habitant sont toutefois restées à un niveau très faible : environ 28 dollars de dépenses annuelles par personne en 2004. En conséquence, d'autres augmentations sont possibles, compte tenu de l'évolution des maladies chroniques dont le traitement est coûteux, du très bon niveau de prise en charge publique des médicaments en Algérie et de l'introduction probable de nouvelles molécules dans les spécialités remboursées par la sécurité sociale ou délivrées à l'hôpital

Graphique 8.7 Dépenses d'achat de médicaments, % du PIB



Source : Ministère de la Santé, Ministère du Travail

Les ventes de médicaments en ville augmentent également de façon spectaculaire et mettent la CNAS et la CASNOS à rude épreuve. L'absence de système d'information performant empêche une analyse détaillée de la structure des dépenses, mais on peut attribuer cette augmentation à plusieurs facteurs, notamment : a) la transition épidémiologique, avec une plus grande incidence des maladies chroniques, b) les coûts des nouveaux produits qui sont plus élevés (anticholestérol et antihypertensifs, inhibiteurs de la pompe à proton, etc.) c) la bonne prise en charge des médicaments par l'assurance maladie; d) une politique du

médicament générique inadaptée ; e) l'absence de politique de maîtrise des prescriptions ; f) le transfert sur la ville des prescriptions hospitalières ; et g) les fraudes au remboursement. Cette progression a cependant été freinée par des mesures visant à restreindre l'arrivée sur le marché de médicaments innovants, puisque l'enregistrement des médicaments a été interrompu pendant plusieurs années et ne reprend que lentement. D'autre part, des mesures restreignant l'importation des médicaments ont également provoqué de nombreuses ruptures de stock.

Dans les hôpitaux, les dépenses de médicaments ont été multipliées par vingt en 14 ans, passant de 800 millions de dinars en 1984 à 17,6 milliards de dinars en 2004, avec des variations très fortes d'une année à l'autre (les accroissements annuels vont de 10 % à 100 %). De la même façon qu'en ville, les variations sont difficiles à analyser en raison de l'absence de système d'information efficace. Cependant certains facteurs communs peuvent expliquer cette croissance : a) la transition épidémiologique, b) le coût élevé des nouveaux médicaments (anticancéreux, dérivés sanguins, médicaments mis au point au moyen de la biotechnologie, etc.), et c) une mauvaise politique du médicament générique. D'autres facteurs comprendraient d) l'absence d'une politique d'achat, e) la mauvaise gestion des médicaments, f) la baisse du nombre de pharmaciens, et g) le coulage. *Source* : Banque mondiale

Dépenses de sécurité sociale¹⁶³. Il y a eu une forte augmentation des dépenses effectuées par les caisses d'assurance-maladie au cours des dernières années, aussi bien en valeur nominale que rapportées au PIB. La CNAS intervient pour 96 % dans l'ensemble des dépenses de santé effectuées au titre de la sécurité sociale. Il convient ici de faire plusieurs remarques :

Tableau 8.8 Dépenses de santé des caisses de sécurité sociale, 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
CNAS	45.33	49.33	57.59	67.43	77.12
% PIB	1,10%	1,16%	1,27%	1,28%	1,26%
% PIB HH	1,84%	1,75%	1,88%	1,99%	2,03%
<i>Tendance n+1/n (%)</i>		8,8%	16,7%	17,1%	14,4%
- actes médicaux	1.51	1.65	1.59	1.8	2
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>		9,3%	-3,6%	13,2%	11,1%
- produits pharmaceutiques	19.67	22.77	25.54	33.33	41
% PIB	0,48%	0,53%	0,56%	0,63%	0,67%
% PIB HH	0,80%	0,81%	0,83%	0,98%	1,08%
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>	24,2%	15,8%	12,2%	30,5%	23,0%
prestations en nature (appareillages, centres de santé)	1.48	1.49	1.83	2.4	3
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>		0,7%	22,8%	31,1%	25,0%
- forfait hospitalier	20.6	21.5	24	25	27.02
% PIB	0,50%	0,50%	0,53%	0,47%	0,44%
% PIB HH	0,84%	0,76%	0,78%	0,74%	0,71%
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>		4,4%	11,6%	4,2%	8,1%
- transferts pour prise en charge à l'étranger	1.8	1.92	3.13	2.6	2.1
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>		6,7%	63,0%	-16,9%	-19,2%
- financement des institutions contractualisées	0.274	0.0002	1.5	2.3	2
<i>Tendance n+1 / n (%)</i>		-99,9%	x7500	53,3%	-13,0%
CASNOS	1.17	1.47	1.63	2.18	2.89
<i>Tendance n+1/n (%)</i>	44,4%	25,6%	10,9%	33,7%	32,6%
TOTAL	46.5	50.8	59.22	69.61	80.01
<i>Tendance n+1/n (%)</i>		9,2%	16,6%	17,5%	14,9%
PIB	4,123.5	4,260.8	4,546.1	5,264.3	6,126.7
PIB HH	2,464.3	2,816.9	3,069.1	3,391.1	3,797.4

Source : Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale

¹⁶³ Les données du système de sécurité sociale sont moins complètes que celles de l'État. Il n'y avait pas de données disponibles sur les dépenses de santé du système de sécurité sociale avant 2000, ni sur la tendance des effectifs d'assurés sociaux, ni même sur les recettes et les bénéfices/pertes des caisses d'assurance-maladie.

Notes: Les chiffres en gras sont en milliards de dinars, les chiffres et pourcentages pour 2004 sont des estimations

- Les dépenses de médicaments à elles seules représentent 67 % de l'accroissement des dépenses de santé de la CNAS entre 2000 et 2004. Le mouvement de hausse des dépenses pharmaceutiques est beaucoup plus ancien puisque entre 1991 et 2004, elles ont été multipliées par 30 (l'analyse de la hausse des dépenses figure au Tableau 8.8). Elles représentent aujourd'hui 53 % des dépenses de santé de la CNAS, et 0,67 % du PIB contre 0,5 % en 2000 (respectivement 0,8 % et 1,08 % du PIB hors hydrocarbures).
- L'autre poste de dépenses important de la CNAS est celui du forfait hôpitaux, qui représente 35% du total des dépenses de santé en 2004. Il a été multiplié par un peu plus de trois entre 1989 et 2004, à la fois pour faire face aux besoins croissants des établissements, mais aussi pour éviter une hausse trop forte de la contribution de l'Etat (voir 2.2 pour une analyse de ce point). Toutefois, en termes de PIB (comme de PIB hors hydrocarbures), cette subvention a baissé au cours des quatre dernières années.
- Le poste "actes médicaux", quant à lui, est relativement stable, dans la mesure où les tarifs servant de base au remboursement des actes se situent à un niveau très faible. Les efforts visant à réviser les tarifs de 1987 pourraient cependant aboutir à un accroissement de ces dépenses.
- Enfin, le poste "transfert pour soins à l'étranger" continue à se situer à un niveau élevé : 3,13 milliards de dinars en 2002 et 2,6 en 2003. Par ailleurs, le chiffre définitif pour 2004 serait plus élevé que prévu : de l'ordre de 3,8 milliards de dinars¹⁶⁴ contre 2,1 dans les prévisions qui nous ont été communiquées. Pourtant, des mesures ont été prises pour réduire ce poste de dépenses. En particulier, le nombre de conventions avec des établissements de soins algériens a augmenté de façon significative au cours des dernières années (8 cliniques privées de chirurgie cardio-vasculaires conventionnées en 2004 contre 1 en 2000, 36 cliniques privées d'hémodialyse en 2004 contre 4 en 2000). Malgré cela, le nombre de patients traités à l'étranger n'a pas baissé de façon significative (1441 en 2000, 1512 en 2002, 727 au premier semestre 2004) et le coût unitaire des traitements a augmenté, entraînant une poursuite de la hausse des dépenses. L'effort pour réduire le coût des transferts doit donc être poursuivi en amplifiant les mesures adoptées (augmentation des conventionnements, réduction du nombre de pathologies donnant droit au transfert, diversification des pays d'accueil et incitation à la venue en Algérie d'équipes médicales étrangères).

Efficacité des dépenses

8.55 Il est très difficile de porter un jugement éclairé sur l'efficacité des dépenses de santé, compte tenu du manque de données sur les activités des établissements de santé et la qualité des soins en Algérie. L'efficacité globale du système peut être considérée comme relativement satisfaisante si l'on considère que l'Algérie possède des indicateurs de santé globalement positifs pour son niveau de revenu et si l'on rapproche ces résultats du niveau assez faible des dépenses de santé rapporté au PIB. Cette observation doit cependant être nuancée par les considérations suivantes.

8.56 La qualité des soins est loin d'être optimale. Des études menées dans deux centres hospitaliers universitaires en 1991 et 2000 révèlent un taux élevé d'infections nosocomiales (16 %), signe de dysfonctionnements internes. D'autres éléments déjà évoqués vont dans le même sens et laissent penser que la qualité des soins délivrés dans les établissements publics est insuffisante: pénurie de médicaments et de moyens de fonctionnement dans certains

¹⁶⁴ Source : intervention du ministre du travail et de la sécurité sociale devant la commission des finances et du budget de l'assemblée populaire nationale (APN) du 27 octobre 2005.

établissements, taux de panne des équipements médicaux élevé, mécontentement et démotivation des personnels de santé en raison de la faiblesse de leur rémunération qui se traduit par un certain absentéisme etc.

8.57 L'utilisation des différents niveaux de soins n'est pas satisfaisante. La durée moyenne de séjour dans les établissements publics de soins est satisfaisante. En revanche, les taux d'occupation sont très faibles (voir tableau ci-dessous). Par ailleurs, ils se sont dégradés dans la période récente. Le taux global est ainsi passé de 57% en 2000 à 50% en 2003. Les taux sont insuffisants pour les CHU et les EHS, mais la situation est surtout critique pour les secteurs sanitaires où le taux d'occupation est de 44% en 2003, contre 50% en 2000 (Tableau 8.9). Le nombre de consultation par habitant dans le secteur public se situe également à un faible niveau : 1,3 consultation par habitant, tous prestataires publics confondus et 1,13 au niveau des seuls secteurs sanitaires. Ces chiffres semblent confirmer le manque de confiance des patients à l'égard des établissements des secteurs sanitaires. De nombreux malades préfèrent aller se faire soigner directement dans des CHU ou des EHS ou dans le secteur privé, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour le système de santé. Le manque de personnel médical qualifié et les pénuries de médicaments et de matériel, notamment dans les zones rurales, sont vraisemblablement à l'origine de cette sous-utilisation des moyens des secteurs sanitaires.

Tableau 8.9 Données sur l'activité des établissements publics de soins, année 2003

	Lits	Hospitalisations	Journées d'hospitalisation	Consultations	Taux d'occupation (%)	DMS (jours)
Secteurs sanitaires	32 970	1 343 828	5 255 761	37 237 607	44	3,9
EHS	5 961	117 988	1 422 469	1 111 688	65	12,1
CHU	12 375	429 242	2 757 099	4 120 792	61	6,4
<i>Total</i>	51 306	1 891 058	9 435 329	42 470 087	50	5,0

Source : Statistiques sanitaires, année 2003.

NB : DMS = durée moyenne du séjour.

Equité des dépenses

8.58 Les inégalités d'accès aux soins entre zones géographiques restent importantes. Les autorités algériennes ont consenti d'importants efforts pour doter l'ensemble du pays d'infrastructures de santé. Ainsi, le nombre de lits pour 1 000 habitants est supérieur à la moyenne nationale dans le Sud-ouest, et proche de la moyenne nationale dans le Sud-est (Tableau 8.10). Toutefois, il existe encore de grandes différences entre les wilayas. À titre illustratif, dans la région du centre, Alger a 2,89 lits pour 1 000 habitants, alors que Médéa n'a que 40 % de ce chiffre (1.17). Par ailleurs, dans le Sud, des ratios satisfaisants ne doivent pas masquer le fait que les populations se trouvent parfois très loin des centres de santé et que les moyens en équipes mobiles permettant d'aller au devant des patients sont peu développés. Enfin, le développement actuel des cliniques privées qui se concentrent dans les wilayas les plus riches est susceptible d'accroître encore les inégalités d'accès à l'hospitalisation. Sur 152 cliniques recensées en 2003, 110 se trouvaient dans le Centre et l'Est et 42 dans l'Ouest et le Sud.

Tableau 8.10 Répartition de l'offre de soins sur le territoire, données 2004

	Population	Nombre de lits	Nombre de médecins	Lits/1 000	Médecins/1 000
Centre	10 624 293	18 543	16 164	1,75	1,52
Est	9 616 633	15 214	14 177	1,58	1,47
Ouest	7 477 354	6 561	8 413	0,88	1,13
Sud-est	2 610 160	3 431	2 102	1,31	0,81
Sud-ouest	898 901	1 998	839	2,22	0,93
<i>Total</i>	31 227 341	45 747	41 695	1,46	1,34

Source : Carte sanitaire

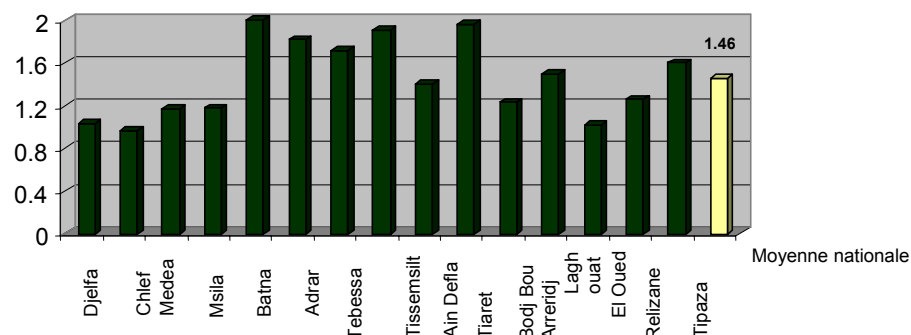
a. Seuls les lits du secteur public sont pris en compte, le nombre des lits du secteur privé, qui est probablement encore faible, n'étant pas connu.

b. Médecins des secteurs public et privé

8.59 Toutefois, les inégalités les plus criantes s'observent dans la répartition des professionnels de santé. Il existe de grandes disparités entre les régions : de 0,81 médecin pour 1 000 habitants dans le Sud-est à 1,52 médecin pour 1 000 habitants, ou presque deux fois ce chiffre, dans le Centre. Ces écarts s'expliquent par le fait que les médecins ne souhaitent pas s'implanter dans les régions rurales et/ou enclavées et se concentrent dans les grandes villes. Cela est vrai évidemment pour les médecins exerçant dans le privé, mais également pour les médecins du secteur public qui ne souhaitent pas être affectés dans le Sud ou l'Ouest du pays. Pour tenter de remédier partiellement à cette situation, le ministère de la santé n'a inscrit aucun poste au Nord du pays pour les médecins diplômés en 2005 et qui doivent accomplir un service civil obligatoire. Malgré cela et malgré une durée réduite de service et des primes supplémentaires, de nombreux médecins, en particulier, des femmes, ont préféré renoncer à exercer plutôt que de devoir quitter la zone côtière. Les graphiques 8.8 et 8.9 illustrent très bien ce phénomène. Elles montrent que des établissements publics de santé (lits) existent maintenant dans les wilayas les plus pauvres, mais que très peu de médecins acceptent d'y travailler.

8.60 Le développement rapide du secteur privé, notamment pour pallier les déficiences du secteur public, est susceptible d'accroître de façon significative les inégalités. Le niveau de revenu influe peu sur l'accès aux soins dans le secteur public. A l'inverse, les dépenses de santé dans le secteur privé sont mal couvertes par le système de sécurité sociale, dans la mesure où les taux de remboursement sont très faibles (Voir paragraphe 8.34). Seuls les plus riches peuvent se faire soigner dans le secteur privé. Pour ne pas accentuer cette tendance, il faudra soit améliorer la qualité des soins dans le secteur public, soit améliorer la couverture des services privés par la Sécurité sociale.

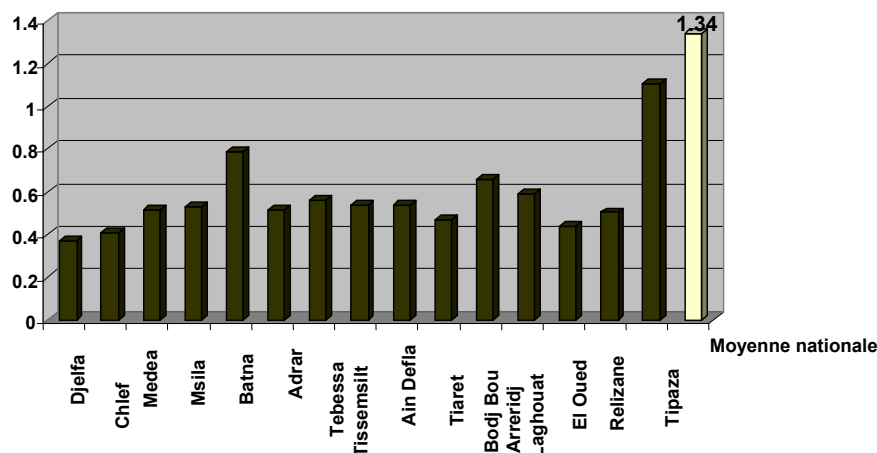
Graphique 8.8 Nombre de lits/1 000 habitants dans les « wilayas les plus pauvres », 2004.



Source : Ministère du Travail (Carte sanitaire), ONS (2001).

Note : De gauche à droite, par ordre décroissant (du plus pauvre au « plus riche »).

Graphique 8.9 Nombre de médecins pour 1 000 habitants dans les « wilayas les plus pauvres », 2004.



Source : Ministère du Travail et ONS Carte sanitaire (2001).

E. RECOMMANDATIONS

8.61 Les autorités algériennes sont tout à fait conscientes des défis auxquels est confronté le système de santé, ainsi qu'en témoignent les nombreuses réformes en cours de préparation. Cependant, la plupart de ces travaux ne débouche que lentement sur des mesures concrètes. Outre les obstacles techniques qui restent à lever dans certains domaines, ceci s'explique notamment par une certaine instabilité à la tête du ministère de la santé. En effet, depuis 2002, trois ministres se sont succédés à la tête de ce département. De façon logique, chaque nouveau responsable souhaite bien s'imprégner de la situation avant de décider de mettre en œuvre des réformes. C'est pourquoi, l'essentiel des recommandations formulées lors de la revue des dépenses consacrée aux secteurs sociaux (Banque Mondiale 2002a) n'ont pas été appliquées, à quelques exceptions près (Encadré 8.4). Ces recommandations sont d'actualité.

8.62 Un accroissement des ressources allouées de façon non optimale ne pourra pas résoudre les problèmes du secteur. Les problèmes du système de santé algérien sont en partie imputables à la relative inadéquation des ressources. Mais les insuffisances liées à l'organisation et à la gestion du système jouent un grand rôle. Il est donc important de mener simultanément des actions sur quatre fronts.

Renforcer le pilotage et la gestion du système

8.63 En se basant sur les travaux préliminaires préparés par les Algériens, la stratégie sectorielle a été complétée et doit être supportée. Plusieurs efforts ont déjà été lancés : (a) la réorganisation et réaménagement de l'organigramme de l'administration centrale ; (b) l'amorce du processus de réforme de la gestion de 4 hôpitaux ; (c) le développement du système d'informations (mise en place de l'intranet entre le ministère et les établissements de la santé) ; et (d) l'ouverture du champ hospitalier au secteur privé (étendu des services aux opérateurs privés). Il serait souhaitable d'adopter une approche concertée pour l'élaboration de cette stratégie pour obtenir un consensus entre les principaux acteurs du système. À cette fin un comité ad hoc pourrait être mis en place, présidé par le ministre de la Santé. Ce comité comprendrait des représentants des principales directions du ministère, et des autres ministères concernés (notamment les ministères de la Sécurité sociale, des Finances, de la Solidarité nationale, de l'Enseignement supérieur). La stratégie ainsi définie pourrait ensuite être utilisée pour actualiser

le volet "prospectif" de la carte sanitaire, et préparer des schémas d'organisation des soins au niveau de chaque région.

8.64 Les capacités de pilotage et de gestion doivent être renforcées.

- **Au niveau central, renforcer les ressources humaines nécessaires pour le pilotage du système (informaticiens, statisticiens, actuaires, économistes de la santé).** Le renforcement de ces moyens est indispensable si le ministère veut pouvoir exercer sa mission première de pilote du système : définition d'une stratégie sectorielle, gestion des grands équilibres financiers, évaluation de l'activité des établissements.

Encadré 8.4 État de mise en œuvre des recommandations de l'Examen des dépenses publiques du secteur social, 2002

1. Élaborer un schéma directeur du secteur de la santé qui déterminera la taille optimale et la fonction du système de santé au cours de la prochaine décennie—contribuant ainsi à rationaliser le système des prestations pour les besoins futurs de la population algérienne.
Statut de la recommandation : pas mise en œuvre.
2. Réviser les normes actuelles de traitement pour les établissements et le personnel de santé, dans le but d'instaurer une hiérarchisation des soins qui tienne compte du niveau de chaque établissement de santé.
Statut de la recommandation : pas mise en œuvre.
3. Élaborer et mettre en œuvre un système de contractualisation entre le ministère de la Santé et la CNAS, qui permettra au ministère de soumettre des factures par acte médical et par malade assuré, plutôt que de fournir une somme forfaitaire comme c'est le cas actuellement.
Statut de la recommandation : mise en œuvre en cours
4. Réviser les tarifs de remboursement pour les soins privés—ces tarifs n'ont pas été actualisés depuis 1987 et se situent bien en dessous des prix du marché.
Statut de la recommandation : mise en œuvre en cours
5. Maintenir et renforcer l'accès à un ensemble de soins essentiels—comprenant les soins préventifs, la contraception et les services curatifs les plus efficaces en termes de coûts.
Statut de la recommandation : mise en œuvre en cours
6. Mener une analyse du secteur pharmaceutique, rationaliser la consommation de médicaments et maîtriser les dépenses de produits pharmaceutiques.
Statut de la recommandation : mise en œuvre en cours
7. Mener une étude des comptes nationaux de la santé. Les comptes nationaux de la santé donnent des informations sur les ressources totales (publiques et privées) consacrées au secteur de la santé, leurs sources, et les types de services financés.
Statut de la recommandation : mise en œuvre achevée

Source : Banque mondiale

- **Améliorer la formation des gestionnaires du système.** Des actions doivent être menées sur deux fronts en particulier. Tout d'abord, les compétences financières et managériales des gestionnaires des établissements de santé doivent être renforcées. Cela est fondamental si l'on veut accroître l'autonomie de ces établissements. Ensuite, des modules de gestion et d'économie de la santé doivent être inclus dans le programme de formation des médecins, afin de les sensibiliser à la maîtrise des coûts et les préparer à leurs responsabilités de chef de service.
- **Développer des systèmes d'information à tous les niveaux.** Des liaisons intranet et internet entre les établissements de santé, les DSP et le ministère viennent d'être mises

en place. Malgré ce progrès notable, le système de santé algérien souffre encore d'importantes carences en matière de système d'information. Il serait donc souhaitable de développer les outils suivants : fichiers des assurés /démunis; systèmes de gestion avec des données sur les prestataires, la demande de soins, les médicaments...; système permettant de faire fonctionner un dispositif d'évaluation de la qualité des soins; système de suivi de l'activité des établissements et d'imputation des coûts permettant de faire fonctionner le système de tarification qui sera retenu.

- **Créer une agence chargée de l'évaluation des activités des établissements de santé et de la qualité des soins.** La création d'une agence en charge de l'évaluation des établissements est souhaitable pour assurer une séparation entre l'institution chargée d'évaluer les établissements et celle responsable de leur gestion. Cette agence pourrait également être chargée de mettre en œuvre un dispositif d'accréditation des établissements.

Améliorer le cadre institutionnel

8.65 L'amélioration du cadre institutionnel implique trois actions principales :

- **Réorganiser la structure centrale du ministère de la Santé afin de promouvoir une plus grande cohérence des politiques et améliorer la coordination.** Le regroupement des directions actuelles en deux blocs pourrait ainsi être envisagé : un bloc "santé publique" et un bloc "établissements de santé". Ainsi, il y aurait un seul responsable pour les deux grands champs d'action du ministère, ce qui permettrait d'améliorer grandement la cohérence des politiques dans chacun de ces domaines. En cette direction, les autorités ont déjà réorganisé la structure centrale du ministère.
- **Mettre en place des agences régionales de santé. Ces agences serviraient de relais local à l'administration centrale pour la mise en œuvre de la politique de santé.** Celle-ci pourrait ainsi se consacrer aux tâches de pilotage du système, la mise en œuvre des politiques étant très largement déléguée au niveau régional. Ces agences devraient associer des représentants du ministère de la santé et du ministère de la sécurité sociale, afin de prendre en compte les préoccupations des deux principaux acteurs du système. Les principales tâches qu'il semblerait utile de leur confier sont les suivantes : a) définir et mettre en œuvre la politique régionale de l'offre de soins en adéquation avec les besoins de la population (établissement des schémas régionaux), b) analyser et coordonner l'activité des établissements de santé publics et privés (contractualisation avec les établissements) et c) déterminer leurs ressources.
- **Rendre les hôpitaux plus autonomes.** Le nouveau statut des hôpitaux d'Oran et d'Ain Témouchent constitue une évolution positive (voir décret présidentiel du 3 août 2003 pour Oran, et le décret exécutif du 30 novembre 2005 pour Ain Témouchent)¹⁶⁵ et il pourrait être souhaitable de l'appliquer à d'autres hôpitaux, une fois qu'il aura fait la preuve de son efficacité dans les deux hôpitaux concernés par la réforme actuelle. Le nouveau régime associe une autonomie de gestion renforcée avec l'obligation d'établir des projets d'établissement et de passer des contrats d'objectifs avec l'autorité sanitaire compétente. Il faudrait également réexaminer les modalités de rémunération du personnel hospitalier, afin de pouvoir faire varier une partie de leur salaire en fonction de leurs performances. Une telle mesure serait susceptible de renforcer la motivation des professionnels de santé et des gestionnaires les plus méritants

¹⁶⁵ Il est d'ores et déjà prévu d'appliquer ce statut à deux autres hôpitaux.

Rationaliser l'utilisation du système de santé

8.66 Afin d'utiliser les différents niveaux de soins de façon plus rationnelle, deux mesures complémentaires sont envisageables :

- **Renforcer les niveaux primaire et secondaire.** Les centres de santé et les hôpitaux locaux ont besoin d'être redynamisés afin d'attirer davantage de malades. Cela signifie qu'il faudrait leur affecter plus de médecins, notamment de spécialistes, et s'assurer qu'ils sont dotés de l'équipement médical nécessaire. Toute solution nécessiterait de nouvelles mesures incitatives (par exemple, verser des primes plus élevées aux personnels qui acceptent de travailler dans les zones rurales).
- **Mettre en place un système de "médecin référent".** Cette mesure concerne deux cas de figure. Le premier est celui d'un patient qui se fait soigner dans le secteur privé. L'objectif du médecin référent est alors d'éviter un recours abusifs à des spécialistes avec des conséquences négatives pour les finances de la sécurité sociale qui prend en charge les soins. Le second cas de figure, concerne le cas d'un patient traité dans le secteur public et qui se rend directement dans un hôpital général, voire un CHU pour des soins peu complexes. Un dispositif de médecin référent aurait pour but d'obliger les patients à se faire examiner dans un centre de santé ou une polyclinique (hors cas d'urgence médicale évidemment) pour être autorisés à accéder à un niveau de soins supérieur.

8.67 Envisager l'organisation et la régulation de l'offre de soins de façon globale, c'est-à-dire en prenant en compte le secteur privé. Les prestataires de soins privés doivent respecter un minimum de normes en matière de sécurité, de qualité et de suivi des malades, aussi bien que les normes financières et comptables (transparence et précision dans la tenue des registres). Une démarche utile pour atteindre cet objectif consisterait à introduire des procédures pour accréditer les prestataires de soins et définir leurs droits et obligations de façon contractuelle. En outre, des inspections et la supervision régulières permettraient de s'assurer que les prestataires privés respectent les règles définies lors de l'accréditation ou de la contractualisation. Pour améliorer l'efficacité du système, les prestataires privés doivent également être inclus dans les projections de la carte sanitaire et la planification régionale. Cependant, l'adhésion des professionnels ne pourra être obtenue que s'ils obtiennent des contreparties aux contraintes supplémentaires qui leur seront imposées. Ceci ne pourra être le cas que si une part plus importante de leurs revenus vient de la sécurité sociale, ce qui est évidemment lié à une révision à la hausse des tarifs de 1987 (voir ci-dessous).

Réformer le système de financement

8.68 Une meilleure maîtrise des dépenses devrait éviter l'accroissement des contributions du gouvernement et de la Sécurité sociale au financement du système de santé.

- **Formuler de nouveaux taux pour les soins ambulatoires.** La révision des tarifs de 1987 ne doit pas porter atteinte à la viabilité financière du système de santé. Les travaux préparatoires doivent inclure des études actuarielles pour évaluer l'impact financier de la réforme. Par ailleurs, l'augmentation des tarifs permettra de réfléchir à la définition de relations contractuelles avec les professions de santé et à une utilisation « stratégique » de l'outil contractuel. Enfin, il serait bon d'étudier les conditions de mise en place de mécanismes de paiement des prestataires permettant de maîtriser les coûts, par exemple des méthodes basées sur la capitation¹⁶⁶. La révision des tarifs de base de 1987 permettra

¹⁶⁶ La capitation signifie qu'un montant fixe est payé pour assurer un ensemble défini de services à un malade donné pendant une période de temps déterminée. L'expérience montre que le paiement à l'acte peut s'avérer inflationniste

de réexaminer toutes ces questions. Il est important de ne pas rater cette opportunité car les expériences étrangères montrent qu'il est ensuite difficile de revenir sur des avantages accordés aux professions de santé.

- **Externaliser les services des établissements publics de santé.** La qualité des soins et le rapport coût/efficacité ne pourront pas s'améliorer sans des réformes structurelles significatives comme celles analysées plus haut. L'externalisation de certains services (alimentation, lessive, nettoyage) qui ne font pas partie du "cœur" de l'activité des hôpitaux pourrait également être envisagée, mais seulement si cela permet de réaliser des économies importantes et d'améliorer la qualité du service. La sous-traitance de certains services pourrait se faire, dans un premier temps, sur une base expérimentale.
- **Maîtriser le coût des médicaments.** Il est très peu probable de voir le montant des dépenses de médicaments décroître dans les années à venir. Le faible niveau de dépenses actuelles, l'arrivée de nouveaux médicaments plus chers, le caractère généreux du système de prise en charge, la transition épidémiologique sont des facteurs d'augmentation inéluctable des dépenses. Cependant, cette progression pourra être freinée grâce à une politique active portant en priorité sur les points évoqués ci-après.

En ville :

- **Médicaments génériques.** Adopter une politique du médicament générique, avec la réalisation d'un répertoire des médicaments génériques et de leurs référents permettant d'encadrer la substitution ; revoir le système des marges bénéficiaires afin d'encourager la substitution ; instituer une politique de communication avec les médecins, les pharmaciens et les malades ; établir des objectifs contractuels de substitution avec les pharmaciens et les règles d'application des taux de remboursement fixés.
- **Prix.** Revoir le mécanisme de fixation des prix des médicaments sur la base de leur valeur ajoutée thérapeutique, plutôt que sur la base des prix appliqués dans le pays d'origine, stabiliser et publier les prix des médicaments.
- **Système d'information.** Doter les caisses d'assurance-maladie de systèmes d'information susceptibles de faciliter l'analyse détaillée de la structure et de l'évolution des dépenses.
- **Maîtrise des prescriptions.** La revalorisation des honoraires des médecins et la contractualisation avec les caisses sont l'occasion de mettre en place une maîtrise des dépenses de prescriptions par médecin. L'expérience internationale a montré que les budgets de prescriptions limités par médecin constituent un excellent moyen de limiter les dépenses.

A l'hôpital

- **Achats.** Les règles de passation des marchés doivent être appliquées dans les hôpitaux pour s'assurer que les médicaments sont achetés au meilleur prix possible. À cette fin, les gestionnaires doivent être formés à la nouvelle procédure.
- **Gestion des médicaments.** Le rôle du pharmacien en tant que gestionnaire du médicament doit être consolidé, afin de lui permettre d'établir avec les comités du médicament une nomenclature, justifiée sur le plan médico-économique, des médicaments disponibles à l'hôpital. L'informatisation de la chaîne du médicament (de la prescription à la

dans la mesure où il encourage à pratiquer plus d'actes que cela n'est nécessaire. En outre, tout mécanisme de paiement, pris isolément, peut avoir des effets pervers, que ce soit sur le nombre d'actes, sur le contrôle des coûts, ou sur la qualité des services. Pour cette raison, les systèmes de paiement les plus efficaces pour les services de santé sont souvent ceux qui combinent plusieurs mécanismes.

dispensation) doit être l'objectif à atteindre afin de connaître et maîtriser les consommations.

- Fourniture de médicaments aux malades hospitalisés. Afin de ne pas reporter sur les dépenses de ville les dépenses de médicament des patients hospitalisés, les pharmacies des hôpitaux doivent fournir l'ensemble des médicaments nécessaires aux patients hospitalisés. Ceci permettra une meilleure gestion des achats de médicaments.

8.69 Combattre l'« évasion sociale. » Lutter contre l'évasion sociale constitue le meilleur moyen d'accroître les ressources du système de sécurité sociale sachant qu'une hausse du taux de cotisation semble politiquement difficile.

8.70 Envisager l'institution d'un panier de soins. Aujourd'hui, les textes ne fixent pas de limite aux soins pris en charge par la sécurité sociale ou l'Etat. Toutefois, la générosité du système est, pour partie, théorique. Tous les frais médicaux sont en principe couverts mais, comme les ressources sont limitées, le rationnement des soins qui s'opère n'est pas maîtrisé par les autorités algériennes, avec des conséquences aléatoires sur l'équité et l'efficacité des dépenses, comme sur la qualité des soins. Définir un panier de soins permettrait de dégager des marges de manœuvre financières pour utiliser les fonds publics en fonction des priorités choisies par le gouvernement. La création d'une commission chargée de faire des propositions sur le sujet était recommandée par la revue de la Banque mondiale sur les dépenses publiques des secteurs sociaux de 2002.

8.71 Etudier la possibilité d'accroître la participation des ménages. La gratuité des soins présente de nombreux inconvénients. Tout d'abord, il y a un risque de recours abusif aux soins par les malades. Par ailleurs, la gratuité des soins pour tous ne permet pas d'utiliser les fonds publics pour faire face aux priorités gouvernementales. Comme l'a montré la tentative avortée de révision des tarifs en 2002, la participation des usagers est une question sensible. Il serait donc souhaitable de procéder avec prudence, sans pénaliser les populations les plus vulnérables (indigents, enfants, personnes âgées et malades chroniques).

8.72 Réexaminer les modalités de partage du financement entre les différents financeurs. Comme on l'a vu précédemment, la mise en place de la contractualisation se heurte encore à certains obstacles techniques. En outre, les différentes parties prenantes ont des vues parfois différentes à la fois sur l'état des lieux et sur les options à retenir. Pour sortir de cette impasse, il pourrait être utile de réaliser un audit précis et rapide (3 mois) de ce dossier analysant l'ensemble des points essentiels à la mise en œuvre de la réforme. Concernant la question plus précise de la tarification, toute la difficulté de l'exercice consistera à réconcilier plusieurs impératifs tout aussi importants :

- Les établissements publics de soins doivent disposer des compétences humaines et techniques pour appliquer la méthode de tarification, ce qui implique de ne pas retenir de méthode trop complexe ;
- Les établissements publics de soins ne doivent pas être totalement déstabilisés par la méthode de tarification : il faut donc prendre en compte le fait qu'ils ont à leur charge des missions de service public spécifiques (présence dans des régions peu peuplées, permanence des soins...) ;
- La méthode retenue doit inciter les établissements à se montrer plus efficaces : il ne faut pas se contenter d'enregistrer les coûts de chaque établissement tels qu'ils sont mais aller vers la définition de « normes »
- La méthode retenue doit avoir un impact positif sur la santé de la population, ce qui implique d'adapter les tarifs en fonction des priorités de santé publique et de façon à valoriser les actions de prévention.

Méthode et calendrier des réformes

8.73 Les expériences étrangères montrent que de nombreuses réformes, totalement justifiées sur le fond, ont échoué pour des questions de méthode ou de calendrier. Un facteur clé du succès sera la capacité des autorités algériennes à établir des priorités, déterminer les réformes qui peuvent et doivent être mises en œuvre immédiatement, et celles qui peuvent attendre, notamment parce qu'un important travail d'expertise préalable est nécessaire. Dans l'ensemble, une attention particulière doit être accordée aux points suivants :

- Etablir un calendrier de préparation et de mise en œuvre précis et contraignant.
- Définir une méthode de travail. La méthode retenue au Maroc pour préparer la réforme du système de santé peut fournir un exemple intéressant. Des commissions thématiques ont été mises en place avec l'ensemble des acteurs concernés (ministères, représentants des professionnels de santé...). Le travail de ces commissions était supervisé par le cabinet du premier ministre. Elles avaient un calendrier précis à respecter et pouvaient commander des travaux d'experts pour les assister.
- Communiquer à toutes les étapes du processus et favoriser autant que possible la concertation.
- Tester les réformes par des projets pilotes à l'échelle d'une région, d'une Wilaya, d'un ou plusieurs hôpitaux.
- Mettre en place des dispositifs d'évaluation en continu des réformes de manière à pouvoir améliorer les mesures prises.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADETEF-Sema Belgium. 2005. "Rapport sur les options." Version 02.01, Projet Modernisation du Système Budgétaire, Ministère des Finances.
- Agence Nationale des Barrages et des Transferts (ANBT). 2005a. Brochure de présentation
- . 2005b. Communication to the World Bank Mission. "*Point de Situation des Projets*." (October).
- Agence Nationale des Ressources Hydrauliques (ANRH). 2005. "Situation et besoin de développement en matière d'irrigation et de drainage en Algérie".
- Algérienne des Eaux (ADE). 2003. Consolidated Budget 2003 (February).
- Bahloul, Mohamed. 2006. "Dix Etudes Portant sur la Lutte Contre La Corruption Dans La Région MENA." Institut de Développement des Ressources Humaines. Oran.
- Beschel Jr., Robert P and Giulio di Tommasi. 2006. "The World Bank and Civil Service Reform." Presentation for Algeria Ministry of Finance. World Bank, Washington, DC.
- Birmingham, S., and N. Stankevich. 2005. "Why Road Maintenance is Important and How to Get it Done." World Bank Transport Note TRN-4. World Bank, Washington, DC.
- Carruthers, R. 2004. "How Much Transport Investment is "Needed"? Unpublished presentation. World Bank, Washington, DC.
- Conseil National Economique et Social, Commission de l'Aménagement du Territoire. 2000. "*L'eau en Algérie: le grand défi de demain*." (March).
- Crouch, Luis. 2006. « Education Sector : Standards, Accountability and Support. » in The World Bank, *A New Social Contract for Peru*. Washington DC,
- Domar, Evsey. 1957. *Essays on the Theory of Economic Growth*. New York.
- Education Policy Institute. 2005. "Global Higher Education Rankings—Affordability and Accessibility in Comparative Perspective".
- Fay, M., and T. Yepes. 2003. "Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010." World Bank Policy Research Paper No. 3102. World Bank, Washington, DC.
- Algeria, Government of. 2002. Programme du Gouvernement. Services du chef du gouvernement.
- . 2005. "Breakdown of the Supplementary Program in Support of Economic Growth (PSRE II) by Category." Working document of the PER preparatory mission. (April).
- Global Insight. 2005. Plan de Développement Stratégique des Ports Algériens. Alger.
- Heggie, Ian G. 2004. "Course Notes for Senior Road Executives Program." University of Birmingham, UK. World Bank Transport Notes.
- Helfgott, Roy, and Salvatore Schiavo-Campo. 1969. *Industrial Planning*, UNIDO.
- ICAO. 2004. ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services. ICAO Doc 9082/7. Montreal, Canada.
- International Monetary Fund (IMF). 2004a. "Algeria: Statistics from the International Monetary Fund (IMF) 2001-2004." Article IV mission reports and Statistical Annexes. Washington DC.
- . 2004b. "Public Investment and Fiscal Policy," IMF Fiscal Affairs. Washington D.C.

- . 2004c. Tunisia Country Report, No. 04/359. IMF, Washington DC.
- . 2005a. “Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module. IMF Country Report No.05/68, Washington, DC.
- . 2005b. “Algeria Staff Report for the 2005 Article IV Consultation,” IMF SM/06/12. Washington DC.
- . 2005c. “Algeria Selected Issues,” IMF SM/06/13, Supplement 1,” IMF, Washington DC.
- . 2005d. “Algeria: Statistical Appendix,” IMF SM/06/13. IMF, Washington DC.
- . 2005e. Government Finance Statistics Yearbook. IMF, Washington DC.
- . 2005f. Morocco Country Report, No 05/420. IMF, Washington DC.
- . 2006. “Algeria:Recent Economic Developments.” IMF, Washington, DC.
- International Monetary Fund and World Bank, 2004. “Peru: Terms of Reference for a Pilot Project on Investment and Fiscal Policy,” International Monetary Fund (IMF)--Public Sector-Private Sector Partnership (PPP).
- . 2006. “Fiscal Policy for Growth and development: An Interim Report.”
- Ingram, Gregory K., and Marianne Fay. 1994. “Valuing Infrastructure Stocks and Gains from Improved Performance.” Background paper for the 1994 *World Development Report*. World Bank, Washington, DC.
- Institut National de Santé Publique (INSP). 2005. *Synthèse Enquête Mortalité*. Projet INCO-MED-TAHINA, Algiers.
- Jahani, A. 2004. “Iran: Background Paper for the Iran World Bank Country Water Resources Assistance Strategy. World Bank, Washington.
- Judge, Lindsay, and Jeni Klugman. 2003. “The Budget Process in Bolivia,” Contribution to the PER in Bolivia. Mimeo. World Bank, Washington. DC.
- Ministère de la Formation Professionnelle (MEFP). Various years. *Donnees Statistiques*.
- Ministère de l’Education Nationale (MEN). 2004. “Algérie: Rapport national sur le développement de l’éducation.” Paper presented to the 47th Session of the International Conference on Education. (September 8–11).
- Ministère de l’Education Nationale. Various years. *Données Statistiques*,
- Ministère de l’Education Nationale. 2004. “Monitoring of Learning Achievement Survey—Report on 8th Grade Pupil Achievement in Mathematics and Sciences, 2002–03.” Unpublished.
- . 2005a. “Operating Budget 2005.” Ministry of National Education. Working document of the PER preparatory mission. (April).
- . 2005b. “Statistical Indicators on Education (No. 42).” Ministry of National Education, Directorate of Planning. Working document of the PER Preparatory Mission. (April).
- Ministère de l’Enseignement Supérieure et de la Recherche Scientifique (MESRS). Various issues. *Annuaire Universitaires*.
- Messahel, M. and M. S. Benhafid. 2003. “Efficience de l’Eau d’Irrigation en Algérie,” Presentation to the 4th Workshop of the WASAMED Thematic Network,. Amman, Jordan.
- Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement. 2002. *Plan National d’Actions pour l’Environnement et le Développement Durable*, Table 4.1. (January).

- Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie/SEMA Belgium/Adetef/Atos Origin/Insa, 2005. "Algérie : Restructuration du processus d'exécution de la dépense publique," Projet de Modernisation des Procédures Budgétaires, Crédit No.7047-AL, Alger.
- Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie/Sofreco, 2003. "Etat de Lieu—Rapport de démarrage," Projet de Modernisation des Systèmes Budgétaires, Credit No.7047-AL, Alger.
- Ministry of Economy and Finance (MoF). 1990. "*Loi relative à la comptabilité publique.*" Law No. 90-21. Algiers.
- . 2004. *Loi de Finances Complémentaire*. Algiers.
- . 2005a. *Loi de Finances Complémentaire*. Algiers.
- . 2005b. *Rapport de présentation de la loi de finances pour 2006*. Algiers. (October).
- . 2006a. "Rapport du comité interministériel chargé de l'évaluation et de l'élaboration du contrôle des Fiances Publiques" Algiers. (March).
- . 2006b. "Avant projet de Loi organique Relative aux Lois de Finances" Version du 27. Algiers. (March).
- . "Rapport de Présentation Loi de Finances." Various years. Algiers.
- Ministère des Ressources en Eau (MRE). 1996. *1996 Water Code*. Algiers.
- . 2002. "Rapport du Groupe de Réflexion, MFP-MRE." (September).
- . 2003a. "Perspective Décennale Secteur Ressources Eau." Algiers. (July).
- . 2003b. "Etude d'Actualisation et de Finalisation du Plan National de l'Eau", MRE-DEAH. Algiers. (October).
- . 2005a. "*Etude d'actualisation et de finalisation—Mission 5.*" MRE/PNE—Center/East Regions. (October).
- . 2005b. "Planning in the Water Sector, Report of Stage 1." MRE-DPAE. (September 24).
- . 2005c. "Programme Complémentaire 2005–09, Secteur Eau." MRE. (October).
- . 2005d. "PCSC List of Projects (Programme Centralisé)." (October).
- . 2005e. Etude d'actualisation du PNE : Régions Centre et Est, MRE-DEAH. (October).
- . 2005f. *Water Law*. Algiers.
- . 2005g. "PCSC MRE–Water Sector." (October).
- . 2006. Seminar presentation. MRE IWRM. Rabat. (January).
- Ministère des Transports. 1992. "Etude Nationale des Transports." Alger.
- . 2005. *Annuaire Statistique du Secteur, Année 2004*. Alger.
- Ministère des Transports/DTUCR. 2004. "Enquête Ménage Transport." Alger.
- Ministre de l'Action Sociale et de la Solidarité. 2001. "Carte de la pauvreté en Algérie."
- Ministry of Health, Population and Hospital Reform (MOHPHR). 2006. *Politique Nationale de la Santé*. Mimeo. Algiers.
- . 2003a. "Preliminary Report of the National Council on Hospital Reform: Prerequisites and Urgent Actions." Algiers. (January 12).
- . 2003b. *Rapport du Conseil National de la Réforme Hospitalière*. Unpublished.

- . 2003c. *La Santé des Algériennes et des Algériens (Rapport Annuel)*. Algiers.
- . 2003d. “Avant-projet de Loi Sanitaire.” Unpublished.
- . 2003e. “Algeria: National Accounts for Health, 2000–01.” Algiers. (May).
- . 2003f. “Projected Development of the Health Sector: Ten-Year Outlook.” Algiers. (July).
- . 2003g. *Comptes Nationaux de la Santé de l'Algérie - Années 2000-2001*. Algiers.
- . 2004a. *Enquête Algérienne sur la Santé de la Famille - 2002*. Pan-Arab Project for Family Health, Algiers.
- . 2004b. Avant-projet de Loi Relative à la Santé. Unpublished.
- . 2004c. *La Santé des Algériennes et des Algériens (Rapport Annuel)*. Algiers.
- . 2004d. “The Health of Algerian Women and Men; Annual Report.” Algiers. (December).
- . Various years, 1998–2005. *Statistiques Sanitaires Année*. Algiers.
- Office Nationale des Statistiques. 2001. “Carte de la Pauvreté.” Memo. Algiers.
- Peru, Ministry of Economy and Finance, *Guía de Orientación: Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública*, PRODES, 2004.
- Quinet, E. 2005. “Algérie : la Réforme du Secteur des Transports. » Policy Note. World Bank. Washington D.C.
- Sarraf, M. 2004. “Assessing the Costs of Environmental Degradation in the Middle East and North Africa Region”, Environment Strategy Notes No. 9. World Bank, Washington, DC.
- Schiavo-Campo, S. 1994. *Institutional Change and the Public Sector*, Policy Discussion Paper 241, World Bank (April).
- . 1999. “Performance’ in the Public Sector,” *Asian Journal of Political Science*, (December).
- Schiavo-Campo, S., and Hans W. Singer. 1970. *Perspectives of Economic Development*. Houghton-Mifflin: Boston.
- Schick, Allen. 1998. “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management,” World Bank Institute, Washington, DC.
- Société Nationale des Transports Ferroviaires. 2004. “Statistiques Mensuelles de Gestion.” (December). Alger.
- Solanes M., and F. Gonzalez-Villareal. 1999. “The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management.” Global Water Partnership, TAC Background Papers No. 3.
- Suchaut, Bruno. 2006. “Analyse des acquisitions des élèves de l’enseignement secondaire en Algérie sur la base de l’enquête MLA II.” Paper prepared for the Public Expenditure Review. Unpublished.
- Theunyck, Serge. 2002. “School Construction in Developing Countries—What Do We Know?” World Bank AFTH2. Internal working paper.
- TRL. 2004. *Airline Performance Indicators*. Wokingham, United Kingdom.
- UNESCO, Institute of Statistics. 2005. *Global Education Digest 2005*. Montreal.
- United Kingdom. 2005. Public Expenditure Planning and Control in the UK: A Brief Introduction. Available at:

- www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_plancontrol.cfm# Resource_and_capital_budgets.
- United Nations Development Programme. 2001. "Agence nationale d'aménagement du territoire." (May).
- Weisstein, Eric W. 2002. "Spearman Rank Correlation Coefficient." From *MathWorld* - a Wolfram Web Resource:
<http://mathworld.wolfram.com/SpearmanRankCorrelationCoefficient.html>
- WHO/UNICEF. 1999. "Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000: Water Supply and Sanitation Sector Questionnaire."
- World Bank. 1993. *Water Resources Management*. World Bank, Washington DC.
- . 1994. "Algérie: Modernisation institutionnelle du secteur de l'équipement" (July).
- . 1997. "Algeria: Public Expenditures: Towards Greater Efficiency and Effectiveness." Report No. 16171-AL. World Bank, Washington, DC.
- . 1998a. Irrigation Sector Strategy.
- . 1998b. "Guidelines for Medium Term Expenditure Budgeting," Mimeo, Washington DC.
- . 1999a. *Algeria: Growth, Employment and Poverty Reduction*. (January).
- . 1999b. Algérie: Note sur la Stratégie des Transports. Policy Note. World Bank, Washington, DC.
- . 1999c. "Modernisation de l'administration de l'équipement- Amélioration de l'efficacité opérationnelle des services de l'administration." (September).
- . 2000a. "Le Secteur Ferroviaire Algérien – Elements de Diagnostic et Stratégie de Redressement." Working document for the appraisal of the Loan 7073 AL. World Bank, Washington, DC.
- . 2000b. "Algeria: Modernization of the Budgetary System, Project Document." Washington, DC.
- . 2001. *Algeria: Oil Cycles and Economic and Policy Performance*, December 2001.
- . 2002a. "Democratic and Popular Republic of Algeria – Public Expenditure Review of the Social Sector (In Two Volumes)". MENA Region, Washington, D.C.
- . 2002b. "Democratic and Popular Republic of Algeria – Health Sector Overview." MENA Region, Washington, D.C.
- . 2002c. "Algeria. Country Procurement Report." Mimeo. Washington D.C.
- . 2003a. "A Medium-Term Macroeconomic Strategy for Algeria." (May).
- . 2003b. "Algeria: Medium-Term Macroeconomic Strategy" (two volumes). World Bank Report No. 26005-AL. (May).
- . 2003c. "Algeria: Elements for a Water Sector Strategy," June 2003.
- . 2003d. "Algeria: Public Expenditure Review. Conceptual Note." September. Mimeo, Washington DC.
- . 2003e. "Country Assessment and action Plan for HIPC," Mimeo, Washington DC.
- . 2004a. "Algérie : Evaluation du programme de soutien a la relance économique." January 2004.

- . 2004b. *Algérie: Note sur la Politique des Transports*. The World Bank, Washington, DC.
 - . 2004c. “Algeria: Aide-mémoire of the mission to do preparatory work for the Public Expenditure Review.” Algiers (June 12-24).
 - . 2004d. “Algeria: Evaluation of the Economic Recovery Support Program.” World Bank Report No. 28937-AL (August).
 - . 2004e. “Ecuador: Fiscal Management and Public Expenditure Review (PER).” Conceptual Note. February 12 (budget process).
 - . 2005a. “Algérie : La Réforme du Secteur des Transports.” Policy Note. World Bank, Washington, DC.
 - . 2005b. “Algeria: Aide-mémoire of the mission to do preparatory work for the Public Expenditure Review.” Mimeo. Algiers, April 23-29.
 - . 2005c. “Ecuador: Creating the Fiscal Space Necessary for Poverty Reduction: A Fiscal Management and Public Expenditure Review.” World Bank and Inter-American Development Bank.
 - . 2005d. “Autoroute Est-Ouest: Premier diagnostic technique et recommandations préliminaires pour un renforcement de la capacité du projet.” The World Bank, Washington, DC.
 - . 2005e. “Rural Water Supply and Sanitation in the Middle East and North Africa Region.”
 - . 2005f. “Pakistan Country Water Assistance Strategy.”
 - . 2005g. “Islamic Republic of Iran: Cost Assessment of Environmental Degradation,” Sector Note No. 32043-IRN. Washington, D.C.
 - . 2005h. “Fiscal Policy for Growth and Human Development Issues, Methods and Policy Options,” Mimeo, Concept Note, Revised Draft. (December 6).
 - . 2005i. *World Development Indicators 2005*. World Bank, Washington, DC.
 - . 2006a. “Investment Climate Assessment Update Report.” World Bank, Washington, DC.
 - . 2006b. “MENA Water Development Report.” Mimeo. World Bank. Washington, D.C.
- World Bank and IMF. 2005. “Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC’s to Track Poverty Reducing Public Spending. Washington, DC.